

Marie-Aude Fouéré, Marie-Emmanuelle Pommerolle et Christian Thibon (dir.)

Le Kenya en marche, 2000-2020

Africae

Chapitre 4

Entre espoirs et désillusions : réformes constitutionnelles et décentralisation au Kenya, 2000-2020

Chloé Josse-Durand

DOI : 10.4000/books.africae.2037

Éditeur : Africae

Lieu d'édition : Paris & Nairobi

Année d'édition : 2020

Date de mise en ligne : 15 décembre 2020

Collection : Africae Studies

EAN électronique : 9782957305865



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2020

Référence électronique

JOSSE-DURAND, Chloé. *Entre espoirs et désillusions : réformes constitutionnelles et décentralisation au Kenya, 2000-2020* In : *Le Kenya en marche, 2000-2020* [en ligne]. Paris & Nairobi : Africae, 2020 (généré le 15 juin 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/africae/2037>>. ISBN : 9782957305865. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.africae.2037>.

Entre espoirs et désillusions

Réformes constitutionnelles et décentralisation au Kenya, 2000-2020

Chloé Josse-Durand

En 2010, le Kenya fait un choix audacieux : réformer sa constitution en mettant en place une décentralisation – nommée *devolution* – présentée par la Banque mondiale comme « ambitieuse » et « sans précédent » en Afrique (Banque mondiale 2012 : xi). Le caractère exceptionnel de cette décentralisation réside, au-delà d'une réforme territoriale de grande ampleur, dans le nombre conséquent de fonctions déléguées aux nouveaux échelons locaux, appelés comtés (*counties*). Chacune de ces collectivités territoriales, au nombre de 47, dispose, par l'octroi d'un important contingent de fonctionnaires, des moyens financiers et administratifs pour élaborer ses propres politiques publiques locales et adopter certaines lois grâce à son assemblée parlementaire. Cette transformation institutionnelle a ravivé la réflexion sur la gouvernance décentralisée en Afrique, suscitant de nouvelles recherches visant à comparer, à discuter et à étudier ce système de gouvernance inédit¹. Les travaux produits soulignent les avancées importantes qui pourraient être réalisées dans la distribution de services de base, la réduction des inégalités économiques entre régions ou encore l'apaisement des conflits fonciers et des revendications identitaires au Kenya², mais ils mettent principalement l'accent sur les limites de cette réforme. Ils pointent notamment les manquements à sa formalisation et à sa mise en place, le maintien de la prééminence de l'échelon national, l'augmentation de la compétition et des violences politiques, la multiplication du clientélisme et le creusement des inégalités non plus à l'intérieur des régions, mais à l'échelle des comtés cette fois³. Ce chapitre

1. Au tournant des années 2005-2010, nombres d'articles proposent des analyses autour de cette gouvernance inédite : Ghai (2008), Branch & Cheeseman (2008), Cheeseman & Tendi (2010), Githinji & Homlquist (2008), Kanyinga & Long (2012). Plus récemment, voir Burdbidge (2019).

2. Pour quelques perspectives optimistes, moins nombreuses : Shilaho (2015), Steeves (2015), Elszasz (2016), Crawford & Hartmann (2008), Banque mondiale (2011 ; 2012 ; 2015), Bouka, Berry & Kamuru (2019), Elfversson & Sjögren (2019).

3. Pour des perspectives plus critiques : Mudida (2009), Hassan (2013), Adbille & Abdi (2016), Cannon & Ali (2018), Chome (2015), D'Arcy & Cornell (2014 ;

entend participer à ces réflexions, toujours d'actualité au Kenya et dans le champ académique, sur l'impact des réformes constitutionnelles et les conséquences de la décentralisation sur le système politique et sur la société kényane⁴.

De telles réflexions requièrent de replacer cette réforme dans le temps long de l'histoire politique du Kenya. La décentralisation, processus politique par lequel des collectivités territoriales accèdent à une plus grande autonomie de décision et d'action et à davantage de ressources financières, obtenant une part du revenu national et la capacité à lever des fonds propres, est au cœur des débats politiques kényans depuis les années 1950 (Burbidge 2019). Jusqu'à l'indépendance en 1963, ces débats s'articulent autour des enjeux du *Majimboism*⁵, c'est-à-dire l'octroi du pouvoir aux régions. Des années 1960 à 1980, sous la présidence de Jomo Kenyatta (1963-1978) puis sous la première présidence de Daniel arap Moi (1978-2002), qui avait pourtant été un fervent défenseur de l'idéologie *majimbo* au tournant de l'indépendance, le *Majimboism* disparaît des débats politiques (Maxon 2016, 20). Il est passé sous silence en raison de la menace sécessionniste (notamment du Nord⁶) et par le régime politique autoritaire entretenu par les deux premiers présidents du Kenya (Nyong'o 1989). À partir de 1982, Daniel arap Moi met en place des mesures en faveur du développement rural mais elles s'apparentent plus à une déconcentration de façade qu'à une réelle décentralisation (Southall & Wood 1996, 508-509).

2016), Githinji & Holmquist (2012), Berman, Cottrell & Ghai (2009), Boone et al. (2019), Burbidge (2015), Cheeseman, Lynch & Willis (2016), et plus récemment Cheeseman, Lynch et Kanyinga (2020).

4. Ce chapitre a bénéficié des relectures et des conseils avisés de Marie-Emmanuelle Pommerolle, Claire Médard et Marie-Aude Fouéré, que je remercie chaleureusement pour leurs précieux apports, ainsi que Paul Kelemba (alias Maddo) pour avoir partagé avec moi sa vision nuancée de la politique kényane.

5. Le terme swahili de *majimbo* peut se traduire par « régions ». À l'indépendance, ces *majimbo* prennent la forme de huit provinces administratives qui restent en place jusqu'aux élections du 4 mars 2013, à l'introduction de la décentralisation et des 47 comtés.

6. L'indépendance de la Somalie en 1960, peu avant celle du Kenya, participe à placer au second plan l'idéologie *majimbo* dans les années 1960. Les élites politiques de Somalie ainsi que les élites kényanes d'origine somali réclament que le *Northern Frontier District*, au Kenya, rejoigne le nouvel État somalien. Deux semaines avant l'indépendance, le Président Jomo Kenyatta déclare un état d'urgence dans le nord-est du Kenya et y déploie l'armée. Cette région devient dans la foulée l'une des huit provinces du Kenya (*North-Eastern Province*), déclenchant un conflit sécessionniste régional (Éthiopie, Djibouti, Somalie, Kenya) connu sous le nom de guerre des *Shiftya* (« bandits » en amharique) entre 1963 et 1967. Sur la reformulation de ces débats sécessionnistes sous la décentralisation, voir Brancati (2006).

Au début des années 1990, l'opposition politique, les étudiants et la société civile réclament le retour du multipartisme et une transformation radicale du système politique kényan, mais se heurtent à une ferme répression d'État (Pommerolle 2005 ; Ruteere 2010).

C'est lors de la campagne présidentielle de Mwai Kibaki, en 2002, que la décentralisation refait surface au moment de la rédaction d'une nouvelle Constitution. Les huit *majimbo* définies après l'indépendance sont éclatées en 47 comtés. Les frontières de ces comtés recoupent celles d'anciens districts qui, durant les années 1990, avaient subi une vague de subdivision (Barkan & Chege 1989) avant d'être « rassemblés » pour former des comtés disposant d'un gouvernement élu localement. L'administration locale reste cependant extrêmement centralisée et « surveillée » par des *County Commissioners*, équivalents de « préfets », nommés par le ministère de l'Intérieur. Ce système n'est pas sans rappeler le régime préfectoral de l'ancienne administration provinciale (Bourmaud 1988, 217). La superposition d'une administration locale nommée par le centre de pouvoir (niveau national) et l'élection d'un gouvernement local (qui nomme un personnel administratif local) souligne le fonctionnement, en parallèle, de deux structures de pouvoir différenciées, qui s'imbriquent et entrent en compétition (Médard 2006). Les élus locaux disposent cependant d'une large marge de manœuvre en termes de gouvernance. Il s'agit de gouverneurs, sénateurs, représentantes des femmes, membres du parlement ou encore de membres de l'assemblée locale. Ils occupent dorénavant un rôle de premier plan dans la prise de décision publique et sont en capacité d'élaborer des projets locaux grâce aux assemblées parlementaires locales (les *County Assemblies*) et aux nouveaux budgets à leur disposition. La classe politique s'en trouve démultipliée, et une reconfiguration du pouvoir se dessine via le poids politique des gouverneurs et l'assise locale de leurs gouvernements (Cheeseman, Lynch & Willis 2016).

Pour les citoyens et les militants kényans, les réformes constitutionnelles et l'ouverture politique du début des années 2000 soulèvent une véritable vague d'espoir pour la démocratisation de l'espace politique et médiatique⁷. Elles garantissent en effet, en théorie, l'amélioration de la gouvernance (par la participation publique notamment), la transparence dans l'usage des fonds publics et la garantie d'une meilleure redistribution des finances nationales. Ces réformes paraissent donc pouvoir être la réponse tant attendue aux tensions territorialisées et ethnicisées autour de l'accès aux ressources (notamment la terre) et à la réduction des inégalités et des

7. Ces aspirations de la sphère militante kényane (rapidement déçues) sont retranscrites dans l'article de Press (2012) qui donne la voix à certains d'entre eux.

injustices historiques qui les nourrissent⁸. Elles peuvent aussi permettre un rapprochement entre les élus et leurs électeurs en se faisant garantes d'une plus grande transparence et d'un contrôle des finances publiques au niveau local. Mais la vague d'espoir est à nuancer⁹. Si la décentralisation structure les pratiques et représentations politiques, elle ne les transforme pas radicalement pour autant et renforce au contraire certaines dynamiques qui méritent d'être mises en lumière par une analyse à la fois macro et micro des réformes à partir des élections générales de 2013.

Les débats autour de la forme de l'État kényan (unitaire, décentralisé, fédéraliste) continuent d'engendrer de nombreuses violences. Celles-ci sont moins le produit de différends ethniques que de pactes passés ou brisés entre les élites politiques à tous les échelons de pouvoir et niveaux d'administration (Oucho 2002 ; Atieno & Stephen 2004 ; Klopp 2002). Ces élites tendent à défendre, selon une logique d'accumulation capitaliste ancienne, leurs intérêts économiques et politiques en mobilisant les électeurs par un discours « ethnicisant » qui passe sous silence les inégalités sociales, politiques et économiques (Lonsdale 2004 ; Berman & Lonsdale 1992, II). Les élus locaux comme les administrateurs territoriaux n'ont pas complètement intérêt à changer les règles de ce jeu néopatrimonial, paternaliste et clientéliste de « don/contre-don » qui fonde les rapports interpersonnels entre élites et entre les élites et les citoyens¹⁰ (Bach & Gazibo 2012 ; Githinji & Holmquist 2012 ; Hornsby 2013, 260-261). Le système de gouvernance mis en place par la décentralisation sert également à assurer la subsistance des accords politiques et économiques passés entre élites locales et élites nationales et la protection de leurs intérêts respectifs (D'Arcy & Cornell 2014 ; 2016 ; Gadjanova 2019 ; Waddilove 2019). Les vicissitudes héritées du passé et la permanence du poids de l'État central sont deux freins majeurs à la mise en place effective de la décentralisation (Hassan 2013). La corruption a quant à elle été décentralisée ou du moins démultipliée à tous les échelons (Burbidge 2015 ; D'Arcy & Cornell 2016). Et même si les assemblées locales et leurs élus (appelés *Members of County Assemblies* ou MCAs) sont un

8. Sur la question des « injustices historiques » au Kenya et l'enchâssement de la question foncière dans les relations de pouvoirs structurant l'État kényan depuis la mise en place des réformes constitutionnelles et de la décentralisation, voir Francesca Di Matteo dans ce volume (« La politisation du processus de réforme foncière au Kenya ») et D'Arcy & Nitsotskaya (2019).

9. De nombreux travaux visant à nuancer ces espoirs fleurissent durant cette décennie, pour n'en citer que quelques-uns : Kagwanja (2003), Murunga & Nasong'o (2006), Otieno (2005), Githinji & Holmquist (2012), Berman, Cottrell & Ghai (2009), Branch & Cheeseman (2008), Kanyinga & Long (2012).

10. Sur la persistance des pratiques néopatrimoniales dans l'administration publique kényane, voir Cohen (1993) pour l'administration provinciale et Onyango (2017) pour l'administration des comtés.

contrepoids de l'exécutif local, la participation publique des citoyens à la définition des priorités du développement n'est pas convaincante (Banque mondiale 2015 ; Rwigi, à paraître).

L'objet de ce chapitre est ainsi d'illustrer non seulement les changements initiés par ces réformes administratives et politiques depuis le début des années 2000, mais également d'exposer les continuités perceptibles des pratiques politiques des femmes et hommes politiques kényan-e-s. Une première partie est construite comme une chronologie politique introductive des élections, des débats partisans et des réformes proposées autour des inégalités historiques et de la moralisation du politique au Kenya depuis le début des années 2000. Elle vise à expliquer comment la décentralisation s'impose comme une solution aux problématiques héritées de l'histoire politique du Kenya, alors qu'il s'agit d'un État construit sur un héritage fort de centralisation administrative et sur des crises politiques majeures. Une deuxième partie propose une réflexion sur le projet décentralisateur lui-même et sa mise en œuvre. Elle questionne notamment l'accent mis sur la démocratie locale et sur le mode d'action des « élus de proximité ». Une dernière partie met au jour le fonctionnement développementaliste du gouvernement central, explique les modalités de la coopération entre les comtés et interroge l'articulation entre ces échelons de pouvoir autour d'exemples concrets.

1. Une décentralisation aux prises avec les turbulences de la vie politique kényane

La décentralisation, au cœur du débat public et politique kényan contemporain, est un projet politique ancien dont la dimension identitaire et territoriale a toujours été questionnée par les élites comme par les citoyens kényans. Dans les années 1960 et 1970, le terme de « décentralisation » est souvent traduit par le terme swahili de *Majimbo* ou *Majimboism* (régionalisme), qui désigne la distribution du pouvoir en région. Projet politique polémique, ce régionalisme est porté par Jaramogi Oginga Odinga, ancien Premier ministre de Jomo Kenyatta passé dans l'opposition. Ce projet politique, à l'instar du projet de gouvernement unitaire alors mis en avant par le président Jomo Kenyatta, préconise une définition territoriale et ethnique de l'accès aux ressources s'appuyant sur des régions administratives (Médard 1999). En effet, au moment de l'indépendance, la Kenya African National Union (KANU) dirigée par Kenyatta est le parti politique central dans la lutte contre l'ordre colonial britannique. Il promeut l'unité nationale et l'avènement d'un État centralisé autour d'un « constitutionnalisme kikuyu » inspiré du système monarchique et impérial développé par les autorités britanniques (Kenyatta 1938 ; Lonsdale

2006). Les représentants des groupes ethniques minoritaires, comme Ronald Ngala (mijikenda), Masinde Muliro (luhya) ou Daniel arap Moi (kalenjin), s'y opposent. Ils proposent, avec l'appui des Britanniques, un système de gouvernance multi-racial centré autour d'une « Constitution *Majimbo* » qui garantirait l'intérêt des minorités et la construction de bases de pouvoir en région¹¹. Ils forment d'abord leurs propres partis régionaux, qui se regroupent au sein de la Kenya African Democratic Union (KADU). Dans les années 1960, la KADU obtient le soutien de la vallée du Rift, de l'Ouest du pays et de la Côte, dont les populations, éloignées du centre du pouvoir, se prononcent en faveur d'un État fédéraliste et d'une décentralisation de l'autorité politique aux régions. Les élections de 1961 tranchent : la KANU gagne avec 67,4 % des voix contre 16,4 % pour la KADU. Elles mettent un terme au projet de « Constitution *Majimbo* », les leaders de la KANU appelant ceux de la KADU à les rejoindre dans leur projet de gouvernement d'unité nationale, alors que le Kenya devient *de facto* un État de parti unique¹².

Introduits et préconisés par la nouvelle constitution de 2010 afin de mettre à distance les violences associées aux revendications *Majimbo* dans les années 1960 et 1990 (Mwathi Mati 2013), les termes swahili plus neutres de *ugatuzi*¹³ (décentralisation) ou de *usambazaji wa madaraka* (le partage des responsabilités), qui sont utilisés dans les documents officiels à la suite des violences post-électorales de 2007, restent les héritiers des débats constitutionnels des années 1960. Cependant, il s'agit moins cette fois de promouvoir la préférence régionale que de réformer le système de l'administration provinciale issu de la colonisation et pensé comme inadéquat¹⁴. Les districts sont en effet considérés comme des laboratoires de l'ethnicité politique en ce qu'ils auraient favorisé la politisation des différends ethniques et le durcissement des identités locales (Hassan 2016).

11. Ces groupes minoritaires sont soutenus dans ce projet par les Britanniques (y compris les *settlers*) qui y voient un moyen de contrecarrer le pouvoir kikuyu, voir Anderson (2005).

12. En 1964, moins d'un an seulement après l'indépendance, l'opposition est dissoute et la Constitution *Majimbo* enterrée par un décret amendant ses prérogatives, voté à la majorité des voix (deux tiers) par la Chambre des représentants.

13. À ce sujet, voir la définition proposée par le *Swahili Oxford Living Dictionary* (2018) à l'entrée *ugatuzi*.

14. Il convient de préciser ici que le niveau politique local est construit comme une arène politique depuis la colonisation. La politisation des districts repose sur une double dynamique : 1) la création de nouveaux districts pour lutter contre les demandes de multipartisme dans les années 1990 (Hassan 2016), mais aussi 2) la non-réforme de l'administration provinciale qui permet de maintenir le contrôle du pouvoir central sur le niveau local (Médard 2006).

Ils ont par ailleurs fait l'objet de nombreuses manipulations politiques depuis leur mise en place à l'indépendance. Lorsqu'il était président, Daniel arap Moi a par exemple créé 30 nouveaux districts entre les élections de 1992 et de 2002 afin de favoriser un vote en sa faveur, tout comme Mwai Kibaki entre 2002 et 2013¹⁵. En effet, bien que Moi ait été un fervent défenseur du système *Majimbo*, une fois au pouvoir (1978-2002), ses promesses de réformes se sont estompées au profit d'un processus de déconcentration du pouvoir qui visait à renforcer ses assises en région, en positionnant stratégiquement les représentants de l'administration centrale (les *Provincial* et *District Commissioners*) et les postes de police au sein des différentes provinces.

Ce débat doit être compris dans le temps long, ce qui nécessite un bref retour historique sur les épisodes politiques qui ont précédé et façonné le projet décentralisateur tel qu'il apparaît aujourd'hui, ainsi que sur la mobilisation du projet décentralisateur dans les projets politiques des années 2000-2020. Dans les années 1990, la stratégie de la KANU était principalement de raviver l'idéologie *Majimbo* afin de gagner les élections dans la vallée du Rift et la région de la Côte. Elle mobilisait l'argument ethnique qui prend la forme de revendications autochtones pour opposer les « *natives* » (ou « *self-convinced 'locals'* » ou « *new indigenes* », comme les nomme Gabrielle Lynch [2011]) contre les « migrants » plus récents (Jenkins 2012), sans que la décentralisation ne fasse l'objet de mesures concrètes. À la suite des élections violentes et aux résultats biaisés de 1992 et de 1997, les élections de décembre 2002 marquent une transition historique dans l'histoire politique kényane avec la fin du monopole (*de facto* en 1969, et *de jure* en 1982 et 1991) du parti-État de la KANU et la victoire d'une coalition multipartiste (Throup & Hornsby 1998 ; Maupeu 2003). Elles se déroulent dans un contexte pacifique malgré les craintes et les premiers attentats terroristes dans la zone¹⁶. La victoire de la coalition menée par Mwai Kibaki, la NARC (National Rainbow Coalition), aux présidentielles et aux législatives, face à une première candidature d'Uhuru Kenyatta, désigné comme le successeur de Moi, est inattendue. Elle suscite de grands espoirs quant à l'établissement d'un contrat social qui avait disparu au profit de l'expansion des pratiques autoritaires des régimes précédents (Grignon & Maupeu 1998).

Cependant, ces espoirs sont vite balayés par une certaine inertie du premier gouvernement Kibaki, qui ne semble pas enclin à tenir ses

15. Mathenge, Oliver. 2009. « All Constituencies now Turned into Districts ». *The Nation*, 13 juillet [archive].

16. Il s'agit des attentats des ambassades américaines de Nairobi et Dar es Salaam en août 1998, dont la violence et le nombre de morts marquent vivement les esprits, et d'un attentat dans un hôtel de Mombasa en novembre 2002.

promesses de libéralisation du système politique. L'action des agences gouvernementales créées afin de superviser la réforme constitutionnelle et transformer une loi fondamentale héritée de l'époque coloniale ne convaincre pas les Kényans. C'est tout particulièrement le cas de la Commission pour la cohésion nationale et l'intégration (National Cohesion and Integration Commission) (NCIC 2014), qui a pour fonction de veiller à l'apaisement des conflits ethno-politiques en promouvant plus d'inclusivité, et de la Commission pour la vérité, la justice et la réconciliation (Truth, Justice and Reconciliation Commission – TJRC) visant à réparer les injustices du passé (TJRC 2013 ; Bosire & Lynch 2014). En 2003, la NARC introduit le Constituency Development Fund (CDF) qui doit favoriser les transferts de fonds du national au local : 2,5 % du revenu national sont alors attribués aux membres du Parlement (MPs) pour le développement de leur circonscription. Le CDF n'est pas si novateur, en ce qu'il constitue une version institutionnalisée des *harambee* (« tous ensemble », littéralement), ces levées de fonds collectives incitant les leaders locaux à initier un projet de développement local avec les populations (création de centres de santé, d'écoles, etc.) dont le gouvernement couvrirait par la suite les coûts de fonctionnement. L'existence de ce fonds décentralisé – bien que très corrompu (Cheeseman 2008) – a amené certains à qualifier le Kenya de pays à « haut degré de décentralisation » (Ndegwa 2002) avant même que la Constitution de 2010 ne soit votée. Pour autant, ces mesures ne satisfont pas la Commission kényane pour les droits de l'homme (Kenya Human Rights Commission – KHCR), les militants et les associations qui se mobilisent et réclament une action du gouvernement, soulignant la fragilité de cette alternance¹⁷. De nettes oppositions se font sentir au sein d'une coalition certes victorieuse, mais profondément hétéroclite (Otieno 2005) et au sein de laquelle l'élite kikuyu est elle-même divisée (Branch 2010, 304).

Ces frustrations se matérialisent par la création d'un « mouvement orange », c'est-à-dire une alliance multi-partisane formée par des députés regroupés autour de la figure de Raila Odinga, le fils de Jaramogi Oginga Odinga entré en politique, qui s'oppose au projet de constitution proposé par Kibaki. Le rejet du projet par référendum, en novembre 2005, achève de briser la NARC et démarque les factions politiques qui s'opposeront lors des élections de décembre 2007. Raila Odinga, à la tête de son nouveau parti l'Orange Democratic Movement (ODM), s'engage à réaliser un programme ambitieux durant les premiers quatre-vingt-dix jours de sa présidence : la mise en place de la réforme constitutionnelle telle qu'elle a été annoncée en 2002 et de la décentralisation. Il dénonce la corruption du gouvernement

17. Si l'alternance suscite l'optimisme au Kenya et ailleurs, elle est rapidement remise en question. Voir en particulier l'introduction critique de Murunga et Nasong'o (2006).

de Kibaki, qui n'a pas réussi à mettre fin à la kleptomanie héritée de l'ère Moi. Son programme s'articule autour d'une redistribution plus équitable des ressources, du renforcement des capacités des comtés (60 % de l'argent public iraient aux administrations régionales et locales), de la limitation de l'exécutif et de la mise en place d'un régime parlementaire. Le programme proposé par Kibaki est sans grandes surprises. Il s'inscrit dans la continuité des promesses formulées lors de son premier mandat : éducation secondaire gratuite, amélioration des services publics et création d'emplois.

Au lendemain des élections présidentielles du 27 décembre 2007, lors desquelles plus de 14 millions de Kényans se déplacent pour voter, attendant parfois plus de six heures pour finalement entrer dans un bureau de vote¹⁸, les résultats tombent : Mwai Kibaki est réélu avec 4 584 721 voix, tandis que son opposant Raila Odinga obtient 4 352 993 voix, soit une différence de seulement 230 000 voix environ. Avant même l'annonce des résultats officiels, le camp de Raila Odinga dénonce activement une fraude massive, commanditée par le gouvernement en place : la commission électorale (Electoral Commission of Kenya – ECK), un organisme censé être indépendant mais souvent dénoncé¹⁹, est saisie lors de la découverte, quelques jours avant le scrutin, de listes électorales illégales dans la circonscription de Raila Odinga, mais aussi en raison d'irrégularités internes au système mis en place : inscriptions multiples d'un même électeur ou d'électeurs décédés, circulation de faux bulletins de votes, et déplacements suspects de bus ou de cars escortés par la police ou la milice kikuyu Mungiki, suspectés de transporter des urnes déjà pleines vers les régions acquises à l'opposition²⁰.

Le dimanche 30 décembre au soir, le président de l'ECK, Samuel Kivuitu, proclame les résultats définitifs : Mwai Kibaki sort vainqueur de l'élection présidentielle, alors que les résultats précédemment diffusés – annoncés au fil du dépouillement et sans prendre en compte la représentativité des résultats locaux pour l'ensemble national – soulignaient une avance considérable de Raila Odinga²¹. Une fois encore, la violence politique est

18. Une participation qui atteint le taux historique de 69 %, soit 9 886 650 électeurs. Les élections de 2013 (les premières élections générales sous la décentralisation) battent ce record avec un taux de 85,01 % et 14 352 533 électeurs inscrits (un taux inégalé à ce jour).

19. À la fois pour sa proximité avec le pouvoir et également par les intimidations que subissent ses représentants.

20. La milice politique Mungiki constitue un mouvement religieux de type prophétique particulièrement influent dans la diaspora kikuyu de la Rift Valley et dans les villes de la Province Centrale. Elle est mobilisée en temps de crises politiques par les élites kikuyu depuis la fin des années 1980 (Kagwanja 2003 ; Maupeu 2013).

21. Dès le lendemain du vote, les résultats partiels du scrutin présidentiel sont décomptés au Kenyatta International Conference Center par l'ECK. Le

utilisée pour disqualifier la compétition électorale et la démocratie (Connan & Brisset-Foucault 2008). On soupçonne une fraude généralisée à tous les échelons de l'élection présidentielle, sur laquelle l'ECK ne se prononce pas, alors que les élections législatives soulignent, dans le même temps, une nette victoire des candidats ODM. Ces événements précipitent les manifestations et les premiers actes de violence dans deux quartiers populaires de Nairobi acquis à Raila Odinga : Kibera, qui est son bastion dans la circonscription de Langat'a, et Kawangware. Durant les quatre mois qui suivent l'élection, de décembre 2007 à avril 2008, près de 1 100 Kényans perdent la vie et environ 600 000 personnes fuient les violences et deviennent des réfugiés internes (*Internally Displaced People*, IDP²² [International Crisis Group 2008]). Attribués par de profondes inégalités historiques et des tensions territoriales pour l'accès à la terre (Médard 2008), les troubles qui touchent les quartiers pauvres de Nairobi mais aussi les villes moyennes (Kisumu, Mombasa, Eldoret) et les régions cosmopolites du Kenya sont injustement réduits aux effets d'antagonismes ethniques par les élites politiques et les médias internationaux. Cependant, il s'agit avant tout de conflits de classe territorialisés, inscrits dans la trajectoire d'un État capitaliste aux politiques néolibérales globalisées dont les mécanismes néo-patrimoniaux structurent à la fois l'économie, le politique et le social²³. Des médiations internationales sont mises en place sous l'égide du secrétaire général des Nations unies Koffi Annan, qui aboutissent en avril à une coalition et un accord de partage du pouvoir. Un gouvernement d'alliance nationale (*Grand Coalition*) est mis en place, pensé comme le garant du maintien de la paix. Mwai Kibaki y occupe la position de Président et collabore étroitement avec son opposant et Premier ministre Raila Odinga afin d'élaborer un ensemble de politiques visant à une réunification tant politique que sociale du pays. Protéger l'économie des vicissitudes du politique apparaît comme une priorité.

Ainsi, le deuxième mandat de Kibaki est guidé par un fort consensus autour du développement national censé désamorcer les principaux clivages

28 décembre au soir, 50 % des votes sont comptabilisés : 3,3 millions de voix pour Odinga et 2,4 millions pour Kibaki. Le 29, l'écart se réduit progressivement à 30 000 voix environ. Le lendemain, Mwai Kibaki est déclaré vainqueur de l'élection présidentielle, avec 250 000 voix d'avance (4,584 millions de voix pour Kibaki, 4,352 millions pour Odinga).

22. Sur ce thème, voir le numéro 247 d'*Afrique contemporaine*, « Élections de 2013 au Kenya. Les bégaiements de l'histoire politique kényane » (<https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2013-3.htm>), en particulier l'article de Thibon (2013).

23. Voir dans ce volume Bernard Calas : « Les grands écarts du développement au Kenya », ainsi que Hervé Maupéu : « État, économie et développement au Kenya ».

socio-économiques à l'origine de la crise de 2007. Cette nouvelle orientation conduit à la promotion du plan de développement *Vision 2030* (*Kenya Vision 2030*), ensemble de réformes et de grands projets d'infrastructures supposés faire accéder le Kenya au statut de pays à revenu intermédiaire au terme des vingt ans à venir, dont l'initiative « Building Bridges » (BBI) en cours²⁴. Elle se traduit aussi par un consensus complexe autour de la redéfinition de la Constitution qui a pour mission, au-delà d'une réforme globale du système kényan, de pacifier les élections au Kenya²⁵. À partir de 2008, le gouvernement de coalition aboutit à un processus de coécriture – par l'entourage politique et les élus proches de Mwai Kibaki et de Raila Odinga – de la Constitution de 2010 (connue sous le nom de *Bomas Draft*), dont la dernière version se prononce en faveur de la décentralisation (Kasfir 2015). Dans une volonté de redonner du crédit à son gouvernement, Kibaki se saisit de la décentralisation comme d'un bouclier : les recommandations de son camp confèrent cette fois un important pouvoir économique et politique aux gouverneurs. Les MPs ajoutent leur grain de sel au brouillon de Constitution en s'engageant pour la décentralisation du pouvoir à l'échelle des 47 comtés, et non à celle des 8 provinces existantes. Cette décision va cependant à l'encontre des principes que les groupes minoritaires et certains partis d'opposition défendent depuis près de soixante-dix ans²⁶. En effet, les unités politiques choisies (du *ward* au comté) étaient généralement pensées comme trop petites pour constituer un véritable contre-pouvoir capable de menacer le gouvernement central (voir plus loin dans ce chapitre).

Suite à un second référendum qui recueille 67 % de « oui », l'adoption de la nouvelle Constitution à l'été 2010 promet un meilleur équilibre des pouvoirs et une médiation des conflits fonciers. Le texte conserve un système présidentiel mais les nominations de la présidence (ministres, procureurs, ambassadeurs) sont soumises à l'approbation du Parlement, qui peut dorénavant destituer le Président. Deux nouveaux organes prennent également leurs fonctions : le Sénat, composé principalement de quarante-sept membres élus au niveau des nouvelles circonscriptions administratives (les comtés²⁷) et la Cour suprême, en charge d'arbitrer les litiges associés à l'élection présidentielle et les contestations des jugements réalisés en

24. L'initiative BBI s'inscrit dans le prolongement du projet *Vision 2030* (voir conclusion).

25. En effet, les violences et leur mémoire influent profondément sur la campagne et la conduite des élections annoncées pour le 4 mars 2013.

26. Voir à ce sujet Willis & Chome (2014) qui détaillent ces attentes du point de vue de la Côte.

27. Siègent également au Sénat seize représentants désignés par les partis politiques en fonction de leur représentativité, deux représentants de la jeunesse et deux représentants des personnes handicapées.

cours d'appel. Les libertés civiles « traditionnelles » (d'expression, de culte, d'association, etc.) sont assurées²⁸, la double nationalité est dorénavant possible. Le volet qui concerne la réforme foncière est plus controversé. Il prévoit l'établissement d'une commission nationale des terres, la National Land Commission (NLC). Il inclut également l'examen légal des « injustices historiques », incluant notamment les *land grabbing issues*, c'est-à-dire l'accaparement de terres, et la limitation de la propriété privée, en particulier la durée des baux emphytéotiques pour les étrangers, remettant ainsi en cause l'acquisition illégale de terres impliquant les plus hautes sphères de l'État et ses élites depuis l'indépendance (Boone et al. 2019). La politique foncière nationale (2009) comme la Constitution de 2010 adoptent des principes – qui ne sont pas toujours mis en pratique, notamment s'agissant des terres dites communautaires – visant à émanciper les institutions foncières du système bureaucratique centralisé de l'administration foncière hérité de la période coloniale²⁹. Ces débats soulignent qu'avec la décentralisation se pose la question centrale de définir quel échelon de pouvoir (local ou national) a le contrôle de la terre, et peut légiférer sur la propriété foncière et les disputes anciennes et présentes, alors que les principes même du nouveau système politique décentralisé visent à mettre en place un contrôle local et participatif des ressources.

2. Les principes du nouveau système politique décentralisé

Les principes au cœur de l'expérience décentralisatrice kényane peuvent se résumer en une phrase : « *Politics in tune with community [...], building from the ground-up a participatory system of governance that stays in touch with communities by staying in communities* », c'est-à-dire un système de gouvernance participatif et inclusif ancré dans l'opinion publique et la prise de décision au niveau local (Burbidge 2019 : 12).

Les 47 comtés créés par la Constitution ont un statut juridique et politique équivalent. Chaque gouvernement de comté dispose d'un pouvoir exécutif. À sa tête se placent le Gouverneur avec son cabinet de ministres (le County Executive Committee) et l'ensemble des *County Chief Officers* qui se déclinent par échelons (administrateurs du *sub-county*, du *ward* et du *village*). Le pouvoir législatif est représenté par l'assemblée du comté et une

28. Il convient cependant de préciser que si la nouvelle Constitution a ouvert de nombreux espoirs sur les libertés (notamment avec les commissions diverses mises en place), le contexte politique s'est durci sous la présidence d'Uhuru Kenyatta, entre 2013 et 2017, en matière de libertés des médias notamment.

29. Voir Francesca Di Matteo dans ce volume : « La politisation du processus de réforme foncière au Kenya ».

représentation du comté au niveau national, par l'élection d'un membre du Parlement par circonscription, et d'un sénateur par comté. Les ministres sont nommés par le gouverneur, sur suggestion du County Public Service Board, qui gère également les ressources humaines au niveau du comté. Le schéma ci-dessous explicite les liens entre l'exécutif et le législatif au niveau des structures des comtés kényans, et leur équivalent au sein de la structure nationale.

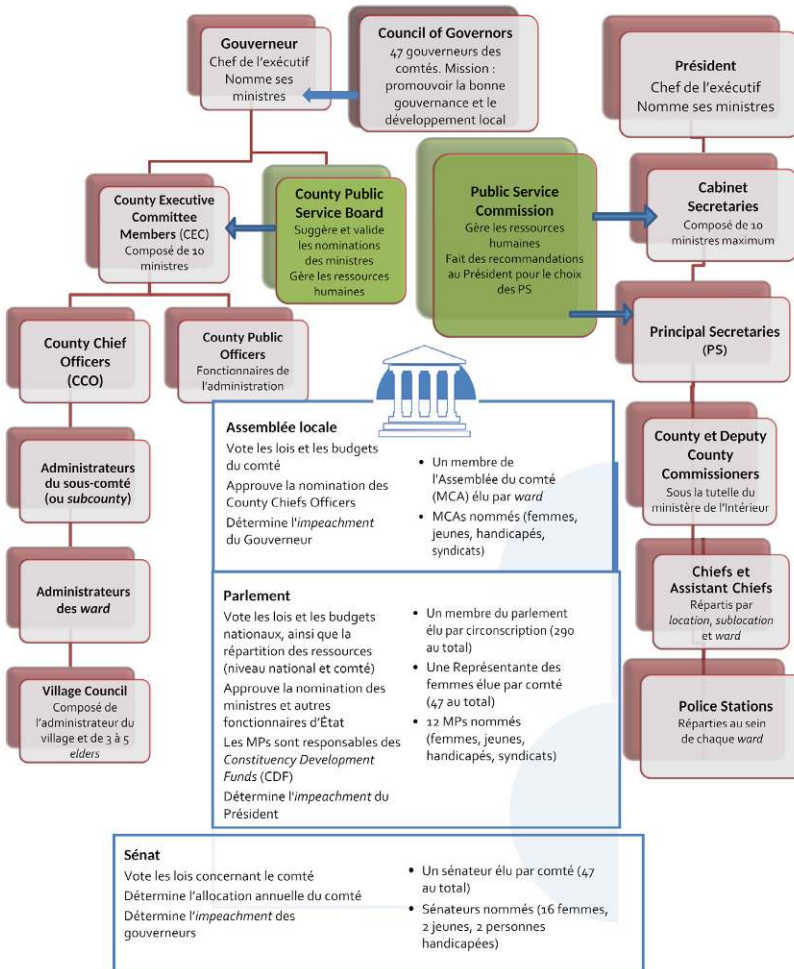


Figure 1. Fonctions exécutives et législatives à l'échelle nationale et à l'échelle des comtés

Schéma adapté de deux schémas réalisés par Burbidge (2019) :

Fig. 1.1 : Executive branch of county and national governments (p. 14)
 et Fig. 1.2 : Legislative branch of county and national governments (p. 16).

Tout comme le président dirige le gouvernement national, le gouverneur dirige celui de son comté³⁰. Dans le gouvernement national, le Président nomme les *Cabinet Secretaries* de la même façon. Les *Principal Secretaries* sont à la tête des fonctionnaires pour chaque ministère et sont recommandés au Président par la Public Service Commission. Dans les comtés, le gouverneur nomme les ministres (*County Executive Committee Members*, CEC). Ces derniers sont à la tête des ministères locaux dédiés aux fonctions partiellement décentralisées par le gouvernement central, à savoir : l'agriculture, les services de santé, les activités culturelles, et le commerce et sa régulation (*Trade and Finances*). Les ministres participent à l'élaboration de plans de développement quinquennaux, les *County Planning and Development Plans*. Les CEC (équivalent des ministres) et les *County Chief Officers* (équivalent des *Principal Secretaries*) sont recommandés au gouverneur par le County Public Service Board. Ce dernier gère les fonctionnaires à l'échelle de chaque comté, comme le fait la Public Service Commission à l'échelle nationale. Ce sont deux commissions séparées pour lesquelles l'échelon national ne peut influencer l'échelon local (le *National Civil Service*, c'est-à-dire la fonction publique d'État, n'est pas en capacité de recentraliser ses responsabilités).

Pour assurer les fonctions du gouvernement national au niveau local, une administration décentralisée mais qui répond au gouvernement central est maintenue en parallèle de celle des comtés. Cette administration locale reliée au niveau national est composée des *Local Civil Service Administrations* régies par des *Regional Coordinators*, c'est-à-dire des *County Commissioners*, des *Deputy County Commissioners* (à la tête des *subcounties*) et des *chiefs* (à la tête des *wards*) qui sont placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. S'ils n'ont pas leur mot à dire sur la direction des affaires locales et que leurs missions se résument aux fonctions qui n'ont pas été décentralisées, en pratique, l'autorité des *County Commissioners* les place dans un rôle similaire aux « préfets » de l'ancienne administration provinciale, qui étaient appelés *Provincial* et *District Commissioners*. Les comtés disposent donc d'un attirail administratif décentralisé pour mettre en pratique les fonctions qui leur incombent. Cet attirail se décline aux échelons du *sub-county*, du *ward* (un MCA élu) et du village avec les *Village Administrators* (réunis dans un *village council*, qui est constitué d'une

30. Alors que le président doit être kényan, un gouverneur au contraire n'a pas l'obligation d'être originaire du comté qu'il représente. En pratique, et en raison de l'ethnicité politique, les gouverneur-e-s sont tou-te-s originaires des comtés qui les ont élu-e-s. Voir le détail des résultats dans les appendices fournis par Burbidge (2019) : *2013 Gubernatorial Election Results* (Appendix C : 239-248) et *2017 Gubernatorial Election Results* (Appendix D : 249-251), ainsi que leurs biographies (Appendix E et F).

poignée d'« anciens », les *elders*). Ces derniers ne sont pas nécessairement des hommes âgés mais ils occupent un rôle central dans la communauté locale qu'ils représentent. Pour chaque *ward*, le MCA élu doit collaborer étroitement avec le *chief* nommé par l'État central. Les comtés ne peuvent pas négocier de changements constitutionnels et ne disposent pas de leur propre souveraineté (ce qui est le cas dans un système fédéraliste par exemple).

Du côté du pouvoir législatif, le Parlement est composé de deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat. L'Assemblée nationale est composée de 290 MPs, élus dans leur circonscription. Pour promouvoir la parité homme-femme, chaque comté élit une femme (la *Women Representative*) qui siège au Parlement avec les MPs mais qui représente son comté d'origine (et pas une circonscription en particulier). La mission des assemblées des comtés est très similaire à celle de l'Assemblée nationale. Elles passent les budgets et les lois, et sont toutes deux en charge de prononcer l'*impeachment* de leurs exécutifs respectifs. Les assemblées des comtés ne débattent et ne votent évidemment que les budgets et les dépenses des comtés (*county bills*). Le Sénat est composé de 47 sénateurs issus des 47 comtés. Leur rôle est de passer des lois qui ont un effet national mais qui, dans le même temps, concernent les comtés en particulier. Le Sénat a également pour mission de déterminer l'*impeachment* des gouverneurs, sur demande des MCAs, par un vote final, après avoir mené sa propre enquête.

Des lois nationales régissent la répartition du revenu national entre le gouvernement central et les gouvernements des comtés tel que stipulé dans la Constitution. C'est l'Assemblée nationale qui décide de la division des revenus entre le gouvernement national et les gouvernements des comtés. Elle détermine ensuite comment cette allocation est divisée et attribuée aux comtés. Les comtés peuvent lever leurs propres taxes, les revenus de sources propres dont ils disposent se divisant en cinq catégories principales : les revenus locaux (les taxes sur les services, la propriété, etc.), les *conditional grants* (allouées aux comtés par le gouvernement national pour des financements spécifiques, comme les « *Level 5 hospitals* », les hôpitaux publics, auparavant gérés par l'administration provinciale, étant devenus les *county referral hospitals*), l'*equalisation fund* (le fonds de péréquation attribué aux comtés les plus défavorisés), l'*equitable share* (part donnée par le gouvernement national et correspondant à 15 % du revenu national), les donateurs privés (par exemple l'Agence française de développement, qui a soutenu le plan de rénovation urbaine du comté de Kisumu) et les emprunts (remboursés par les comtés avec des intérêts et seulement avec l'accord du gouvernement national qui s'engage à payer la dette du comté s'il ne peut s'en acquitter). La Commission on Revenue Allocation (CRA) est en charge d'administrer l'*equitable share* qui détermine le partage du revenu

national à hauteur de 15 % annuels par comtés (à l'exclusion des revenus générés par les comtés eux-mêmes) selon cinq critères : la population du comté, les services de base, la pauvreté, le foncier, et la responsabilité fiscale. Il ne faut pas confondre ce fonds avec le plus petit *equalisation fund* à l'attention unique des comtés les moins développés (CRA 2013). Ce fonds de péréquation doit permettre à ces comtés d'assurer la distribution des prestations de service de base à un niveau similaire à celui des autres comtés (Bosire 2017). Il représente seulement 0,5 % du revenu national annuel.

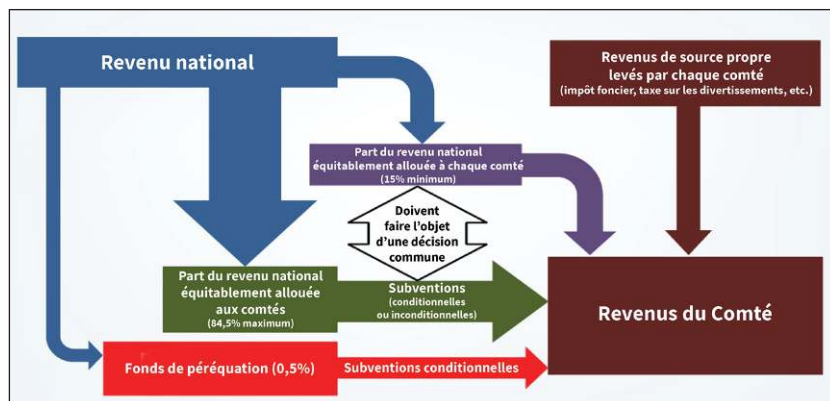


Figure 2. Les sources de financements des gouvernements des comtés : origine et circulation

Source : Banque mondiale (2011 : 42). Adaptation en français par l'auteure.

La santé est le plus large secteur qui a été décentralisé (Kimathi 2017), quand d'autres ont fait l'objet d'une décentralisation partielle, tels l'agriculture ou l'éducation (Republic of Kenya 2014). Pour ce dernier secteur, par exemple, certains centres de formation sont gérés par les comtés, comme les *vocational training centers*, mais les programmes scolaires restent élaborés à l'échelle nationale³¹. Certains secteurs au contraire n'ont pas été décentralisés : la gestion du patrimoine culturel et naturel, qui reste assuré par l'institution publique et de recherche des National Museums of Kenya, la conservation, principalement assurée par le Kenya Wildlife Service, ou encore la sécurité. Les comtés n'ont pas vraiment la capacité, hormis en s'appuyant sur la police, l'armée nationale, la NCIC et des réseaux d'ONG nationales et internationales, d'assurer le maintien de la paix et de la cohésion sociale au niveau local (Republic of Kenya 2014).

31. Les fonctions assurées par le gouvernement national et qui n'ont pas été décentralisées sont : les relations internationales, la défense nationale et la sécurité, le travail et l'emploi, la sécurité sociale, l'éducation, le logement, l'agriculture, le tourisme, l'élaboration des politiques publiques pour l'économie et la monnaie. Voir la *Constitution of Kenya* de 2010 (GoK 2010), art. 186, « Respective Functions and Powers of National and County Governments ».

La non-décentralisation de certains secteurs d'action publique, comme la sécurité, traduit un souci politique et juridique du maintien de l'assise du gouvernement central dans certains domaines. Elle a également une origine politique et s'explique par la crainte de l'instrumentalisation des polices des comtés par les gouverneurs, qui disposeraient ainsi d'armées locales plus ou moins disciplinées, capables de menacer le gouvernement central et plus largement le monopole de la violence détenu par l'État kényan selon le principe wébérien (Burdbig 2019, 167). Pour autant, les limitations et la répartition des pouvoirs prévues par la nouvelle Constitution ne sont pas toujours appliquées par les comtés dans leurs pratiques locales. Le comté de Mombasa a par exemple mis en place sa propre *county police* ainsi que des infrastructures (terrains de foot, éclairage public des quartiers populaires comme Majengo) et des activités (danse, théâtre) pour « occuper » les jeunes après les cours. Des études récentes menées par la politiste Fathima Badurdeen montrent les contreparties de l'expérience unique menée par le comté de Mombasa. Ce dernier dispose d'un département dédié à la lutte antiterroriste, afin de sécuriser la Côte, réduire les inégalités et la pauvreté³² et atténuer le sentiment de marginalisation de la jeunesse, chez qui les gangs et les terroristes somaliens Al-Shabaab recrutent allègrement (Badurdeen 2018). Mais cette police du comté est peu formée, a peu de moyens et constitue un échelon supplémentaire de la répression d'État – étant d'ailleurs perçue comme telle par les jeunes. Elle exaspère ainsi les violences, les conflits et les recrutements des jeunes originaires de la Côte par des organisations criminelles et terroristes. De la même façon, les tensions autour de la propriété foncière dans le milieu de la conservation au Kenya sont toujours source de conflits, attisés par des femmes et hommes politiques mais aussi par le fait que la conservation soit restée largement le pré carré des *White Kenyans*. À ces conflits, l'État répond de façon violente, comme ce fut le cas lors du déploiement de l'armée (Kenya Defence Force – KDF) pour réprimer l'invasion de ranchs privés dans le comté de Laikipia en avril 2017³³. Ces deux exemples soulignent une superposition problématique des niveaux d'intervention et une forte interdépendance entre les échelons nationaux et locaux dans la gestion de questions cruciales. Cette superposition est d'autant plus visible, au-delà de l'adoption d'une nouvelle constitution et le cadre juridique présenté ci-dessus, dans la mise en pratique de la décentralisation.

32. Les comtés de Lamu, Tana River, Kilifi et Kwale comptent parmi les plus pauvres du pays (KNBS & SID 2013).

33. Ogada, Mordecai. 2019. « Decolonising Conservation: It is about the Land, Stupid! » *The Elephant*, 27 juin. URL : [https://www.theelephant.info/culture/2019/06/27/decolonising-conservation-it-is-about-the-land-stupid/\[archive\]](https://www.theelephant.info/culture/2019/06/27/decolonising-conservation-it-is-about-the-land-stupid/[archive]).

3. La décentralisation en pratique : acteurs et rouages de la politique locale

La décentralisation s'inscrit dans le projet politique de Mwai Kibaki (2002-2013) centré sur la croissance et la réalisation de grands projets de développement. Le gouvernement d'Uhuru Kenyatta (2013-2022) a mis en place un programme politique dans la continuité, axé sur le développement – appelé l'Agenda des « *Big Four* » – dont l'objectif premier est de favoriser une révolution industrielle au Kenya (9,2 % du PIB actuel pour 20 % du PIB du pays en 2022). Dans cette mesure, les élus locaux ne sont jamais réellement déliés des enjeux nationaux. Pour autant, il est intéressant de questionner leur relative indépendance et la nature de leurs modes d'action dans le champ politique local, fortement relié à l'échelon national. Les modes d'action prévus pour les citoyens, et notamment le renforcement de la participation publique et de la représentativité des minorités ethniques et des cadets sociaux, font également débat dans leur mise en pratique.

La gouvernance décentralisée, projet politique d'un État développementaliste et de ses élites

Le discours développementaliste du projet gouvernemental *Vision 2030* hérité de l'ère Kibaki est toujours d'actualité. Il a accompagné la décentralisation : chaque région doit participer à l'effort national et à l'émergence d'une économie qui ne s'appuierait plus seulement sur ses classes moyennes urbaines, mais aussi sur la richesse du monde rural et l'économie de ses comtés, lesquels sont dorénavant présentés comme la pierre de touche de la construction nationale. Dans le cadre de l'agenda du développement national, et dans le contexte d'une économie de dépenses publiques et d'endettement³⁴, le gouvernement d'Uhuru Kenyatta (2013-2022) revalorise, dans ses discours publics et ses communications politiques, la figure du travailleur kényan et participe ainsi de la collusion entre objectifs politiques et développementaux (Hagmann & Reyntjens 2016). Il a même « serré la main » (le fameux *handshake*) à Raila Odinga, pour garantir le climat de paix nécessaire aux affaires³⁵. En mars 2018, cette poignée de

34. « IMF Cautions over Kenya Debt Vulnerability. » 2017. *Business Daily*, 21 novembre. URL : <https://www.businessdailyafrica.com/markets/marketnews/IMF-cautions-over-Kenya-debt-vulnerability/3815534-4197034-mrydle/index.html> [archive].

35. Malgré cette poignée de main, Raila Odinga se présente tout de même en opposition à certaines politiques du gouvernement et plus particulièrement à William Ruto, l'actuel vice-président et candidat à l'élection présidentielle de 2022. Il affirme que certains comtés ne sont pas économiquement viables, plaide en faveur de changements constitutionnels et souhaite que le pays soit divisé

mains symbolique est censée mettre fin à la crise politique ayant suivi les élections de 2017. Les résultats avaient été annulés par la Cour suprême, donnant lieu à un nouveau scrutin deux mois plus tard, boycotté par Raila Odinga (Pommerolle & Josse-Durand 2017).

Au niveau des comtés, cette politique prend racine depuis 2013 et l'accent est dorénavant mis sur le développement local. Nombre de projets de développement de régions délaissées du pouvoir central ou pillées par leurs élus ont depuis été menés à bien : hôpitaux et ambulances, système d'accès à l'eau, amélioration du réseau routier, etc. Les citoyens semblent manifester progressivement autant voire plus d'intérêt pour les projets de développement mis en place par les comtés et leurs représentants – qui s'organisent au concret – qu'à ceux promus par le Président de la République³⁶ (Cheeseman, Lynch & Willis 2016 ; Waddilove 2019, 347). Le dynamisme des comtés depuis la mise en place de la décentralisation vient ainsi renforcer la compétition entre le gouvernement central et les comtés, qui veulent tous deux être des acteurs centraux de la vie politique en mettant en avant leur rôle dans le développement de leurs échelons (comté, circonscription, *ward*). C'est tout particulièrement vrai dans le cas des régions productives issues de la colonisation (les anciennes *White Highlands*), aujourd'hui transformées en comtés (Laikipia, Trans-nzoia, Nandi, Kericho et comtés de l'ancienne Central Province : Murang'a, Kirinyaga, Kiambu, Nyandarua, Nyeri). Ces comtés travaillent fortement au développement de leurs usines et coopératives et de leurs zones franches d'exportation. Cette conception gouvernementale de l'innovation locale consiste à capter la plus-value de ces produits locaux en permettant leur manufacture locale, à l'image du café ou des distributeurs de lait frais pasteurisé par exemple (comté de Muranga), et un contrôle sur l'export (la *Chemalel Export Processing Zone* du comté de Nandi par exemple).

Cette idéologie développementaliste, où chaque individu, chaque comté doit participer à l'effort économique national, est dorénavant visible à tous les échelons de l'État. La traduction autoritaire de cette idéologie se manifeste au niveau des comtés par une injonction forte à la rationalisation du développement local par les gouvernements locaux et centraux. Comme le souligne le slogan officiel du gouvernement décentralisé, « *48 governments*,

en 14 régions pour pallier les profondes inégalités entre comtés. Voir Kahura, Dauti. 2019. « Building Bridges to Nowhere: Some Reflections One Year After 'The Handshake.' » *The Elephant*, 7 mars. URL : <https://www.theelephant.info/features/2019/03/07/building-bridges-to-nowhere-some-reflections-one-year-after-the-handshake/> [archive]..

36. En témoignent également les 5 millions d'électeurs supplémentaires enregistrés pour les élections de 2017, alors que celles de 2013 marquent un tournant dans la participation électorale.

1 Nation », l'insertion des comtés dans la mondialisation sera aussi celle de la nation kényane. En effet, l'imbrication entre les programmes politiques et économiques du gouvernement central et ceux mis en place par les comtés est évidente, malgré les contestations ou les jeux de pouvoir à l'œuvre. La proximité des élus locaux avec les réseaux politiques et partisans est toujours de mise, et tranche dans la bataille électorale. Lors des élections de 2017, les gouverneurs qui étaient soutenus par Uhuru Kenyatta ont ainsi gagné l'élection plus facilement, en obtenant 53 % des votes en moyenne, alors que les candidats indépendants ou qui n'étaient pas ralliés à l'alliance Jubilee d'Uhuru Kenyatta n'ont obtenu que 17 % des votes en moyenne. C'est le cas des gouverneurs d'Embu, de Laikipia, de Mandera et de Meru, qui ont gagné l'élection avec des marges importantes alors que la compétition pour le poste était très élevée dans ces comtés (Gadjanova 2019, 277). Pour autant, c'est aussi une stratégie de la part de certains, dont la crédibilité et la légitimité se nourrissent de leur critique envers le pouvoir central : le MP de Nandi Constituency, Alfred Keter, a été réélu malgré son opposition très nette au Vice-Président William Ruto tout au long de sa campagne. Dans tous les cas, les élus locaux ne sauraient exister indépendamment de l'échelon national, que ce soit en temps électoral ou lors de la mise en place des programmes et des projets de développement locaux, fortement influencée par les directives et le soutien, nécessaire, des élites politiques et économiques nationales.

Mode d'action des élus locaux :

les membres des assemblées locales (MCAs)

Les élections de 2013 marquent l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution kényane comme de la décentralisation. Le lundi 4 mars, les électeurs doivent voter pour six positions politiques en une fois, pour lesquelles la compétition a été particulièrement rude en raison de l'augmentation drastique du nombre de candidats. Si les élections sont toujours un moment intense de « ruissellement » des ressources nationales vers le local, les élections de 2013, que les citoyens voient s'organiser à l'échelon du *ward*, de la circonscription et du comté, donnent encore plus de visibilité au processus décentralisateur. Ce ruissellement vers les comtés prend en effet des formes très concrètes en raison de la multiplication des positions au niveau local : emplois, achat de vote, pots-de-vin, projets locaux ou régionaux sont promis par tous les candidats. Par ailleurs, la commission électorale obtient des budgets internationaux pour organiser, en amont des élections, des formations du personnel (les chefs de bureau de vote notamment) recrutés localement (les clercs sont souvent des jeunes du comté ayant terminé leur école primaire ou des étudiants). Avec la mise en place de la décentralisation, l'espace local devient une arène de

participation politique centrale au sein de l'échiquier politique kényan, et notamment l'arène des élections législatives locales. Ces élections générales mobilisent des moyens sans précédent. Le matériel électoral a dû être changé : en dehors de l'achat de kits électroniques pour le vote biométrique (KIEMS), les urnes ont dorénavant chacune leur couleur. Le rose représente la *Women Representative* (ou *Women Rep*), tandis que les couleurs des urnes pour les MPs et les MCAs portent à confusion, car l'un est beige et l'autre jaune pâle. En amont et pendant la campagne, nombre de candidats multiplient les demandes de financement auprès du secteur privé ou auprès des femmes et hommes politiques de la région qui occupent déjà des postes dans l'administration locale ou nationale. Les centres urbains croulent sous l'affichage public et sauvage des posters imprimés par les candidats. Ces derniers font dorénavant campagne non plus seulement avec des faux bulletins de vote à leur effigie, pré-cochés et affichant le symbole du parti (un coq, un éléphant, une clé, etc.), mais en y associant cette fois-ci la couleur associée au poste qu'ils convoitent³⁷. Le gouvernement national, quant à lui, déploie nombre de corps (militaires, jeunes, gardes forestiers et gardes des parcs animaliers³⁸) pour permettre la sécurisation des 40 883 bureaux de vote (avec deux gardes par bureau, un à l'entrée, un à l'intérieur), soulignant en même temps l'attention portée à ce premier scrutin et les suspicions, toujours présentes, de fraudes électorales.

Avec ces premières élections générales apparaît l'espoir de voir entrer en politique des représentants des citoyens et des acteurs « du bas » : jeunes, femmes, personnes handicapées, familles et clans, squatteurs ou travailleurs migrants, fonctionnaires des corps intermédiaires et institutions médianes. Dans le format électoral précédant la décentralisation, ces acteurs n'accédaient que rarement voire jamais à des positions politiques. Cet espoir trouve sa force dans une profonde croyance collective dans la démocratie électorale et la force des institutions législatives, un légalisme ambigu qui caractérise la culture politique kényane (Katende & Kanyeihamba 1973 ; Warris 2013). Pourtant, si les élections de 2013 initient et mettent pour la première fois en pratique ce nouveau système administratif et politique décentralisé, force est de constater une forte continuité politique lors des élections locales. Ainsi, nombre de *big men* ou de figures locales traditionnelles et influentes sont candidats aux postes de

37. Ces remarques sont tirées de l'observation de la campagne électorale de 2013 dans les comtés de Nandi et de Trans-Nzoia avec Dominique Connan, complétée par une expérience d'observatrice internationale lors des élections de 2017. Sur le sujet de la matérialité du vote en Afrique, voir le numéro 144 de *Politique africaine* (2016) : « Matérialités du vote ». URL : <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2016-4.htm>.

38. KDF, KWS, KFS, NYS, la police, etc.

gouverneur, personnalités qui ont par le passé bien souvent été MPs dans leur région d'origine avant de devenir ministres au sein du gouvernement national³⁹. Cependant, l'introduction d'un grand nombre d'élus de proximité, les MCAs, pose la question du renouvellement du personnel politique et du rapprochement potentiel entre l'État et les citoyens grâce à la mise en place de la décentralisation. Les MCAs représentent en effet la majorité des candidats à l'échelle nationale (1 450 élus, 700 nominés) en même temps qu'ils en constituent le plus petit échelon. Ce poste remplace celui, pâle en comparaison, de *ward councillor* à partir des élections de 2013 et la création des assemblées locales. La constitution leur attribue un double rôle : celui de législateurs locaux au sein des assemblées des comtés, et celui d'administrateurs territoriaux ayant accès au budget des comtés pour les citoyens du *ward* qui les ont élus, ce qui leur confère une influence certaine dans l'octroi de bourses d'études et l'attribution de contrats publics locaux. Le profil de ces élus est tout à fait atypique dans le champ politique kényan : les MCAs semblent en marge des réseaux traditionnels du clientélisme, pour la bonne raison qu'ils ne sont pas des « professionnels » de la politique⁴⁰. Ils ont souvent été élus parce qu'ils ont agi pour leurs compatriotes, par exemple en tant que représentant syndical, commerçant ou businessman local, ou encore en tant que jeune diplômé revenu mettre ses compétences au service de sa communauté rurale. Leur crédibilité est également renforcée par la possibilité qui leur est conférée de renvoyer le gouverneur du comté (*impeachment*), démarche qui doit cependant être validée en dernière instance par le Sénat. Il semblerait que leur apparition dans l'échiquier politique favorise des logiques de vote moins « ethnicisées » qu'auparavant. Le choix des électeurs se base dorénavant sur la crédibilité, la respectabilité et l'avancement des projets de développement des élus locaux. Ces derniers doivent donc convaincre de leur ancrage dans la communauté autant que de leur capacité à jouer les intermédiaires entre leurs électeurs – comme pour les MPs à l'échelle de leur *constituency* – et l'État et ses élites traditionnelles. Ces logiques de

39. Au sujet des « *big men* » au Kenya, voir les travaux de Médard (1992) et Grignon (1997). Parmi les plus prééminents, on trouve Henry Kosgei, qui fut réélu à six reprises au poste de MP de la circonscription de Tinderet et occupa huit postes de ministre entre 1979 et 2013, mais aussi Charles Njonjo (*Attorney General* pendant plus de dix-sept ans [1963-1979], MP pour la circonscription de Kikuyu et deux fois ministre) dont Jean-François Médard brosse le portrait dans un article entier (Médard 1987). La liste est longue : on pourrait aussi citer Matu Wamae, Nicholas Biwot, Kiraitu Murungi, Joseph Ole Nkaissery, etc.

40. Waddilove, Hannah. 2017. « Kenya Voted for Change and Got it...at the Local Level. » *African Arguments*, 18 août. URL : [https://africanarguments.org/2017/08/18/kenya-voted-for-change-and-got-it-at-the-local-level-elections/\[archive\]](https://africanarguments.org/2017/08/18/kenya-voted-for-change-and-got-it-at-the-local-level-elections/[archive]).

moralisation des représentants questionnent la prééminence des affiliations ethniques sur lesquelles sont fondées les logiques de la représentation politique au Kenya (Atieno & Stephen 2004 ; Berman, Cottrell & Ghai 2009). Le vote « ethnicisé » reste cependant bien présent dans le jeu politique, plus particulièrement dans les circonscriptions cosmopolites, sans oublier celles où les divisions politiques s'alignent sur les divisions infra-identitaires, comme le niveau clanique par exemple (NCIC 2016 ; Burbidge 2019, 91-120 ; Onyango 2017).

Lors des élections de 2017, des changements dans le personnel politique et les hiérarchies institutionnelles ont lieu et sont d'autant plus visibles au niveau des comtés, notamment à travers les positions des MCAs et des 47 *Women Rep* (une par comté). D'une part, on note une forme de redistribution du pouvoir aux « cadets sociaux » puisque des jeunes et des femmes (parfois des jeunes femmes) sont élu-e-s. Les élections de 2017 voient en effet entrer en politique plus de femmes avec la création d'une position qui leur est réservée (Bouka, Berry & Kamuru 2019). Les jeunes étudiant-e-s diplômés qui ne trouvent pas d'emploi, des *Youth Group Leaders*, des jeunes entrepreneur-e-s, ainsi que des citoyen-ne-s issu-e-s de la société civile et, de façon plus attendue, des individus issus de la petite classe commerçante (notamment des notables locaux qui disposent de moyens financiers propres et ont une influence au niveau local) accèdent en masse au poste de MCA. La figure de Simon Muturi, un candidat de 24 ans sans emploi qui a fait campagne à vélo pour le Jubilee (c'est-à-dire la coalition qui a permis à Kenyatta d'être élu en 2013 et 2017) élu MCA pour le Muruguru-Gatitu *ward*, est emblématique de cette « nouvelle génération ». C'est le cas aussi de Cynthia Muge, une ingénieure civile de 24 ans, la plus jeune candidate du pays élue au poste de MCA pour le *ward* de Kilibwoni. Celle-ci, diplômée en ingénierie civile, a d'abord tenté d'être embauchée sans succès au sein du comté de Nandi, avant de se décider à mener une campagne politique qu'elle avait envisagé en premier lieu comme une plateforme pour faire entendre les voix de la jeunesse aux femmes et hommes politiques du comté ainsi que celles des habitants de son *ward* d'origine. Elle avait notamment proposé un plan de rénovation technique et précis du réseau routier (en très mauvais état) qu'elle a présenté à la population lors de ses meetings de campagne. Ce *ward* fait l'objet d'un découpage particulier puisqu'il recouvre presque la taille d'une circonscription (*constituency*, dont est responsable un ou une MP). Afin de pallier la difficulté de rencontrer ses électeurs, qui auraient dû se déplacer sur de longues distances pour rejoindre son bureau, et de prendre

en compte la diversité de leurs demandes, elle a choisi de mettre en place des bureaux mobiles où elle les rencontrait certains jours de la semaine⁴¹.

Le rôle des femmes en politique reste cependant à nuancer. Celles qui accèdent aux fonctions les plus élevées des comtés sont principalement des femmes influentes qui ont déjà occupé des postes d'envergure nationale⁴². C'est le cas des trois candidates qui accèdent pour la première fois au poste de gouverneur dans les comtés de Kirinyaga, Bomet et Kitui lors des élections de 2017⁴³. Les lois concernant la *gender rule* (parité homme-femme) en politique et la discrimination positive (selon le principe des deux tiers) promues par la Constitution ne sont pas votées par le Parlement qui, comme le reste des institutions kényanes, fonctionne selon un habitus patriarcal marqué (Nyabola & Pommerolle 2018). Par ailleurs, le rôle des *Women Rep* reste flou dans la Constitution. Ces représentantes ont pour mission d'exprimer les besoins et revendications spécifiques des femmes kényanes, de se faire la « voix des femmes » en politique. Pour autant, les missions menées dans le cadre de cette nouvelle position varient énormément d'un profil à l'autre et créent le débat, quand leur position n'est pas réduite à un tremplin pour accéder à des postes jugés plus prestigieux et influents, comme celui de MP notamment (*ibid.*, 67-71). Enfin, l'efficacité des réformes administratives visant à assurer la diversification ethnique des comtés est remise en question par la composition quasi mono-ethnique de l'exécutif, du législatif et du corps fonctionnaire des comtés, soulignant que les positions de pouvoir restent majoritairement acquises au groupe ethnique dominant⁴⁴. Enfin, la compétition politique étant accrue par

41. Notes de terrain, interview avec Cynthia Muge, avril 2018, Hotel Eden Spring, Kapsabet, Nandi County. Voir aussi son interview détaillée par le média kényan *Daily Nation* : « Cynthia Jepkosgei, 24, Speaks on her Victory as MCA. » 2017. *Daily Nation*, 11 août. URL : <https://www.nation.co.ke/news/politics/Nandi-MCA-elect-24-beats-odds/1064-4053920-nnbwikz/index.html> [archive].

42. Plus largement, de nombreux candidats locaux sont élus grâce à leur insertion dans des réseaux de patronage d'envergure régionale et nationale. Sur les logiques kényanes du renouvellement partiel des élites locales, voir Grignon (1999) et D'Arcy & Cornell (2014).

43. Anne Waiguru (ancienne CS pour la décentralisation) pour le comté de Kirinyaga, Charity Ngilu (ancienne présidentiable et ministre) pour le comté de Kitui, et Joyce Laboso (ancienne vice-présidente de l'Assemblée nationale) pour le comté de Bomet.

44. À ce sujet, voir les rapports accablants de l'auditeur général (2019) concernant la composition ethnique de l'exécutif et du législatif au niveau des comtés qui soulignent qu'une grande majorité des comtés ne respectent pas les provisions détaillées dans la section 65 du *County Governments Act* de la Constitution de 2010. La Constitution prévoit que 30 % des postes doivent être occupés par des personnes qui ne sont pas originaires du groupe ethnique dominant le comté,

le nombre de candidats en lice, la décentralisation semble renforcer les logiques de violences localisées, bien souvent incitées par la classe politique au détriment des citoyens qui en sont les « petites mains »⁴⁵.

Ainsi, il est difficile de répondre de façon tranchée à la question suivante : la décentralisation a-t-elle permis un rapprochement de l'État et des citoyens ? Il est évident que ce nouvel échiquier politique permet à certains élus (notamment les gouverneurs et les sénateurs) de se positionner par rapport aux élus nationaux, qui se saisissent de leur fonction politique pour renforcer leur légitimité locale, tantôt en exprimant leurs allégeances au pouvoir central, tantôt en critiquant les actions du gouvernement dans leurs régions (Waddilove 2019 ; Gadjanova 2019). Néanmoins, l'apparition de nouveaux échelons de pouvoir et la contestation par les MCAs des projets ou des décisions du gouverneur et des MPs, auparavant véritables barons sur leurs terres, supposent une sorte de rapprochement entre ces nouveaux élus « de proximité » et leurs électeurs. La participation des citoyens, apport de la décentralisation, est censée renforcer cette proximité entre représentants et représentés dans la conduite des affaires publiques.

Modes d'action des citoyens : l'expérience mitigée du « développement participatif » décentralisé

La « participation publique » est centrale dans la réforme constitutionnelle et il revient aux citoyens d'identifier les enjeux du développement local (Rwigi, à paraître). Cette identification passe par le plébiscite *a posteriori*, par vote à main levée, des projets de développements prioritaires lors de forums publics organisés par chaque comté. L'expérience vise à articuler les stratégies de développement local aux volontés des citoyens, qui doivent activement participer à la délibération des orientations budgétaires sur le modèle de la gouvernance participative forgé à Porto Alegre (*Participatory Budgeting*). Cette co-production (citoyens et élus) locale et décentralisée des politiques publiques est censée garantir une plus grande transparence managériale des comtés et renforcer la légitimité politique de leurs élus

mais le dernier audit révèle qu'en moyenne seulement 10 % du personnel des comtés provient des groupes minoritaires. Les chiffres concernant l'appartenance ethnique des élus et des fonctionnaires de l'administration des comtés sont précisés dans le rapport de la NCIC (2016). Voir aussi la partie « Decentralisation in Kenya » de l'article de Cheeseman, Lynch & Willis (2016), et le chapitre de Burbidge sur les comtés décrits comme des « *ethnic mini-states* » (2019, 92-101). Pour une analyse de la composition ethnique des fonctionnaires des années 1960 à 2010, voir Simson (2017).

45. Lynch, Gabrielle. 2014. « Devolution Has Made Politics more Local and Violent than ever before. » *The Nation*, 26 septembre. URL : <https://www.nation.co.ke/oped/opinion/Majority-of-Kenyans-still-support-devolution/440808-2466284-bbwxt1z/index.html> [archive].

(Fung & Wright 2001 ; Wampler & Avritzer 2005). En réalité, ces forums sont délaissés ou accaparés par des partisans du parti ou du groupe dominant la politique locale, lorsqu'ils ne sont pas composés de citoyens payés pour participer ou intimidés dans l'expression de leurs propres opinions quant à la conduite des affaires publiques. La démocratie « participative » comme un modèle plus juste et une solution à la bonne gouvernance locale doit donc être relativisé⁴⁶, de même que la « démocratisation » de l'espace politique kényan et son ouverture à la société civile.

En effet, l'approche participative n'a pas encore fait ses preuves au Kenya, sauf peut-être dans le comté de Makueni, qui est présenté comme une expérience de réussite. Ce succès s'explique en partie par la carrière et la technicité du gouverneur du comté en poste depuis 2013, Kivutha Kibwana, qui est un professeur de droit reconnu, un défenseur des droits de l'homme et un ancien opposant. Cependant, ce processus participatif semble fonctionner à l'avantage de la légitimité politique de son gouvernement plus qu'à une amélioration de son management. La participation publique consiste à consulter des personnes, des groupes et des entités avant que les décisions publiques ne soient prises (« *a structured way of consulting with persons, groups and entities before decisions are made* », GoMC 2016). Les participants doivent émaner de six niveaux différents : Village People's Forum, Cluster People's Forum, Sub Ward People's Forum, Ward People's Forum, Sub County People's Forum et le County People's Forum. Les citoyens de chacun de ces niveaux nomment onze personnes de leur choix pour constituer un comité de développement (Development Committee, DC). Chaque comité de développement a pour mission de représenter les intérêts des citoyens composant le niveau qu'ils représentent. Les DC des quatre premiers niveaux cités négocient et délibèrent les uns avec les autres concernant l'allocation et la distribution des ressources réservées au développement du *ward*. Au niveau du sous-comté ou du comté, les comités de développement se contentent de rappeler leurs intérêts dans la vérification et la validation de leurs propositions telles qu'elles ont été validées collectivement lors des forums de participation publique qui se sont tenus dans les trente *wards* du comté de Makueni. Ainsi, en principe, la participation publique est censée aider le comté de Makueni à réaliser deux objectifs : inclure les circonscriptions marginalisées dans la prise de décision publique, et consolider l'autorité du gouvernement sur son territoire politico-administratif (GoMC 2016 ; Rwigi, à paraître).

Dans une certaine mesure, ce système a permis aux citoyens d'influencer les dépenses au niveau de leur *ward* en fonction de leurs priorités.

46. Pour une analyse actualisée et transdisciplinaire de ces débats, voir Chauveau & Lavigne-Delville (2013). Ces questions dialoguent avec les travaux du sociologue français Le Bart (2003) sur la citoyenneté locale.

Cependant, il existe de nombreuses lacunes au niveau de la participation publique (*participation gaps*) qui soulignent que ces assemblées constituées ne sont pas toujours ni inclusives ni représentatives. Les notables locaux (instituteurs, leaders religieux, militants, travailleurs sociaux, représentants syndicaux) et les hommes en particulier y accaparent souvent la parole. Les jeunes, par exemple, se sentent souvent exclus de ces forums, adoptés selon la tradition des *baraza*, ces espaces de débat traditionnellement réservés aux « anciens » et associés à des valeurs de respectabilité, de maturité et d'honneur⁴⁷. Dans le même temps, les MCAs réclament que les gouvernements des comtés leur octroient un fonds propre (le *Ward Development Fund*), afin de pouvoir mener leurs projets au niveau local, ce qui leur est pour l'instant refusé. Selon la Constitution, le *ward* n'a pas vocation à constituer une entité financière en soi et c'est le gouvernement du comté qui décide des allocations de fonds en fonction des priorités globales du comté, et non par *ward*. Cette situation crée de profondes frictions entre les parlementaires et l'exécutif et souligne, encore une fois, les limites de la participation des citoyens à la définition des enjeux de développement locaux. L'existence d'un réseau de « parlements citoyens » (*People's Parliament* ou *Bunge la Wananchi*), ces structures alternatives de discussion organisées en un réseau national et militant, selon des principes proches du « parlement de rue » tel que l'on peut en trouver dans plusieurs pays africains, soulignent également que la structure décentralisée n'a pas réellement permis d'associer de façon satisfaisante les citoyens kényans à la prise de décision publique⁴⁸.

Pour autant, le renouvellement partiel des élites des comtés entre 2013 et 2017 montre que les électeurs ne sont pas dupes et ont les moyens de peser sur la carrière d'un ensemble d'élus⁴⁹. D'un certain côté, en élisant des MCAs issus de leur communauté, les citoyens se sont saisis des mécanismes de décision à leur disposition pour restructurer des relations de pouvoir jusqu'à présent à leur désavantage. Ils le font en mobilisant les institutions et les rouages de la décentralisation afin de provoquer les reconfigurations locales dont ils ont besoin : accès à l'école, construction des routes, obtention de titres de propriété, passage de lois locales visant la protection du travail ou des secteurs d'activités locaux, etc. En témoignent également les manifestations, les pétitions et l'augmentation des comparutions dans les tribunaux locaux. Ces mobilisations locales ne sont pas nouvelles, mais

47. Les *barazas* sont des forums communautaires de prise de parole et de débat, souvent associés ou chapeautés par les conseils des anciens (Haugerud 1995).

48. Voir le numéro spécial sur les « Espaces publics de la parole et pratiques de la citoyenneté en Afrique » de *Politique africaine* (Banégas, Brisset-Foucault & Cutolo 2012) ou Rasmussen & Omanga (2012-2013).

49. Ce que soulignaient déjà les travaux de François Grignon pour le cas des élections parlementaires nationales dans les années 1990 (Grignon 1999).

gagnent en effectivité et en visibilité grâce à la décentralisation (Lynch 2011). L'emploi et les conditions de travail constituent des thèmes centraux de la vie politique nationale et locale, où la corruption et la cooptation sont bien souvent dénoncées par des citoyens et des militants qui, en dehors des temps électoraux, se sentent impuissants. Ces doléances à destination des élus et de l'État sont relayées par des nouvelles institutions de pouvoir (les assemblées des comtés) et des figures locales (notamment les sénateurs) qui questionnent les décisions prises par les institutions nationales et l'État sur leur territoire. Pour prendre un exemple concret, une loi visant à limiter le nombre de machines pour la cueillette automatisée des feuilles de thé autorisées par les multinationales du thé a été votée en novembre 2018 par les MCAs de Nandi, grand comté producteur de thé. Cette mesure a permis à des ouvrier·e·s des plantations de conserver leur emploi face à la tendance à la mécanisation du secteur⁵⁰. Le gouverneur de Kericho se mobilise également face à la multinationale Finlay qui souhaite licencier ses ouvriers horticoles et fermer ses plantations de thé, pourtant au cœur de l'économie du comté. Évidemment, ces élus agissent également pour préserver leurs propres intérêts en vue d'une réélection (les MCAs notamment). Ils n'hésitent pas à aller à l'encontre de l'intérêt des populations quand cela est nécessaire, afin de s'assurer du maintien du soutien des lobbys agro-alimentaires et des individus du secteur privé qui financent et soutiennent les campagnes politiques et les actions locales des gouverneurs et de leurs ministres⁵¹. Enfin, les conseils des anciens (*Council of Elders*), les autorités traditionnelles au Kenya, jouent encore un rôle prépondérant dans l'orientation de la politique locale⁵², notamment au niveau de l'échelon du village où ils sont nommés administrateurs (voir Figure 1 *supra*).

4. La décentralisation en questions : ethnité politique, corruption et inégalités

Si la décentralisation a suscité de grands espoirs, elle a aussi suscité des réserves dans plusieurs domaines, en particulier l'« ethnicisation » des administrations locales, les conséquences potentielles de la décentralisation sur les pratiques de corruption et ses effets sur la persistance des inégalités régionales, désormais mesurées à l'échelle des comtés.

50. Deux ouvrier·e·s suffisent à porter cette machine là où la cueillette manuelle requiert une trentaine de travailleuse·s par parcelle en moyenne.

51. Les « *donors* » peuvent en effet contribuer au budget du comté mais leur apport doit être déclaré au budget, ce qui n'est certainement pas toujours le cas (pots-de-vin, financements illicites, blanchiment d'argent).

52. Sur le rôle des conseils des anciens dans la conduite des affaires politiques et publiques locales au Kenya, voir Josse-Durand (2014) et Nyamweru & Chidongo (2018).

Vers une plus grande ethnicisation du politique

La crainte de l'ethnicisation a été la plus forte dans les comtés considérés comme des *hot spots* de violences en 2007-2008. Il s'agit bien souvent des régions où les conflits s'articulent de longue date autour du contrôle et de l'accaparement des ressources, tels les comtés de l'ancienne province du Nord-Est, comme Turkana et Marsabit, où l'accès à l'eau pour les groupes pastoralistes Turkana et Samburu reste un élément moteur de conflits violents et armés (Scott-Villiers 2017). Dans les comtés cosmopolites comme Nakuru, l'un des comtés de la vallée du Rift qui accueille de nombreux IDPs, les tensions liées à l'accès à la terre et à la propriété foncière sont sources de fortes tensions politiques (Boone 2013). C'est le cas aussi dans des comtés où un groupe ethnique prédomine, comme à Uasin Gishu, où l'occupation des terres et la possession du commerce par les Kikuyu sont contestées de longue date par les élites kalenjin. Ces dernières mobilisent l'autochtonie pour conserver leur assise politique et économique dans la région (Elfversson et Sjögren 2019, 8).

La réponse des comtés à ces peurs, tensions et conflits est parfois ambiguë, car les initiatives que les élus et les administrateurs mettent en place sont parfois motivées par leurs intérêts propres. Dans le cas de Nandi, par exemple, un marché a été créé à la frontière ouest du comté qui borde le comté de Kakamega. Cet espace est depuis longtemps une zone de frictions liées à des tensions foncières et à l'usage de la forêt par les deux communautés principales de la région, les Nandi et les Luhya. Ainsi, en novembre 2014, des échauffourées éclatent après l'arrestation de trois hommes d'origine luhya suspectés d'avoir tué un Nandi à cause d'une dispute foncière. Le gouverneur du comté de Nandi, Cleophas Lagat (2013-2017), rencontre alors le gouverneur de Kakamega, Wycliffe Oparanya (2012-2022). Les deux hommes proposent d'ériger un « marché de la paix » à Kamungei, initiative soutenue et plébiscitée par le président de la NCIC, Francis Ole Kaparo⁵³. La NCIC, en accord avec les gouverneurs, renforce les patrouilles de police dans la zone et alloue aux deux comtés des véhicules supplémentaires de façon temporaire quand des conflits éclatent. L'idée émerge même de déployer l'armée dans des camps provisoires le long de la frontière. À partir de 2017, à la frontière sud de Nandi, le successeur de Cléophas Lagat, le jeune gouverneur Stephen Arap Sang (2017-2022), milite

53. Wekesa, Grace. 2015. « NCIC Chair Francis Kaparo Warns Nandi, Luhya Leaders against Incitement. » *The Standard*, 25 janvier. URL : <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000149182/ncic-chair-francis-kaparo-warns-nandi-luhya-leaders-against-incitement> [archive] ; Sirma, Evans. S.d. « Governor Lagat Commissions Amani Market to Foster Unity in Kamung'e Border. » County Government of Nandi. URL : <https://nandicounty.go.ke/governor-lagat-commissions-amani-market-to-foster-unity-in-kamungei-border/> [archive].

pour l'intégration au comté de Nandi de huit localités des basses-terres aux terminologies nandi, mais appartenant au comté de Kisumu⁵⁴. L'idée est d'y installer une *Export Processing Zone* (EPZ), impossible à construire dans le comté de Nandi à cause de la pression sur les terres arables de l'escarpement nandi déjà accaparées par la production intensive du thé. Ce parc industriel local visant à la manufacture du thé bénéficierait principalement au comté de Nandi, ce qui attise des tensions dans la zone entre fermiers luo et nandi, mais aussi entre les nandi et la main-d'œuvre migrante des plantations de thé, bien souvent d'origine luo, luhya et kisii. On constate ainsi que le rôle des comtés dans la gestion des conflits est restreint à des actions locales, de petite envergure et qui se limitent parfois au mandat d'un gouverneur particulier. Leurs choix et modalité d'action soulignent également un manque de coordination avec le gouvernement central et un manque de cohérence dans les actions menées (en particulier avec la NCIC) en fonction du type d'enjeux que les conflits soulèvent.

Vers plus de corruption locale ?

La décentralisation et les grands projets de développement impulsés par *Vision 2030* ont entraîné une décentralisation de la corruption (Burbidge 2015 ; D'Arcy & Cornell 2016). Les scandales ne constituent plus seulement des affaires d'ampleur nationale ou internationale, comme ce fut le cas de Goldenberg ou de l'*Anglo-leasing*, mais relèvent surtout de la corruption de fonds public locaux⁵⁵. Dans le même temps, ce qu'on associe parfois à de la corruption simple révèle en fait des tensions entre le gouvernement des comtés et le gouvernement national autour de l'allocation de fonds. Le « scandale des brouettes » (*wheelbarrow scandal*) en est un parfait exemple. Il éclate en 2015 lors de l'achat de dix brouettes à 109 000 KES chacune (soit environ 965 EUR) contre un prix du marché à 5 000 KES (soit 45 EUR) par le ministère de l'Agriculture du comté de Bungoma⁵⁶.

54. Jelima, Rael. 2018. « Nandi County Claims Seven Towns along Border with Kisumu. » *The Standard*, 28 mai. URL : <https://www.standardmedia.co.ke/article/2001281967/nandi-county-out-to-reclaim-seven-towns-from-kisumu> [archive].

55. Cette corruption concerne également le CDF, géré par les MPs, comme c'était déjà le cas avant la mise en place de la décentralisation. Le rapport de l'auditeur général sur les finances publiques pour l'année 2013-2104 estime que la corruption touche 270 circonscriptions (sur un total de 290) et est évaluée à 38,5 millions EUR. Voir « NEW: Billions Unaccounted For in CDF Audit. » 2016. *RoggKenya*, 5 décembre. URL : <https://roggkenya.org/new-billions-unaccounted-for-in-cdf-audit/> [archive].

56. Oteba, Titus. 2015. « Uproar as Bungoma County Buys 10 Wheelbarrows at Sh1m. » *The Standard*, 8 septembre. URL : <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000175604/uproar-as-bungoma-county-buys-10-wheelbarrows-at-sh1m> [archive].

Sept officiels du comté écopent par la suite d'une amende de 300 000 KES (soit environ 2 500 EUR) dont le non-paiement est passible d'une peine de prison ferme de dix-huit mois⁵⁷. Dans le même temps, l'inflation des prix dans les budgets des comtés et la justification des dépenses est un enjeu crucial, car les fonds non dépensés à la fin de l'année fiscale, fixée au 30 juin, repartent dans les caisses du County Revenue Fund après l'audit du Contrôleur du Budget et sont remis en jeu pour l'année suivante⁵⁸. Il est par ailleurs difficile de reporter l'argent alloué sur une ligne budgétaire spécifique à un autre projet ou à un autre ministère au sein du comté, bien que les gouvernements locaux parviennent parfois à le faire via le vote, par les assemblées locales, de budgets complémentaires (*supplementary budgets*). Les assemblées peuvent également parfois s'opposer dans un bras de fer avec l'exécutif lorsqu'elles souhaitent « régler leurs comptes » avec certains représentants du comté ou dénoncer la corruption locale. Ce fut le cas dans le comté de Laikipia où l'assemblée s'est opposée à un transfert de fonds à quatre jours de la date butoir de l'année fiscale 2019, bloquant ainsi durant trois mois les salaires des employés du comté faute de budget disponible⁵⁹. Ces pratiques, qui sont parfois trop rapidement étiquetées comme corruptives, soulignent plutôt la difficulté à dépenser localement, et en fonction des propriétés de développement du comté, des budgets non fongibles, ainsi que la politisation de la gestion budgétaire.

La corruption n'est pas tant décentralisée (la formule « *corruption has been devolved* » est souvent utilisée par les Kényans) que multipliée en raison de la multiplication des espaces et des échelons de ponctions corruptives. Les rapports successifs de l'auditeur général depuis 2015 révèlent qu'au moins 20 comtés sur les 47 présentent des irrégularités dans la gestion de leurs finances publiques. Nombre de gouverneurs de comtés sont impliqués dans des affaires de corruption : le gouverneur Obado ainsi que plusieurs officiels du comté de Migori sont dans les radars de l'Ethics and Anti-corruption Authority (EACC) pour « *abuse of office and corruption* »⁶⁰ après

57. Amadala, Benson. 2018. « Seven Former Officials Sent to Jail over Wheelbarrow Scandal ». *Daily Nation*, 25 juin. URL : <https://www.nation.co.ke/counties/bungoma/7-sentenced-in-wheelbarrow-case/1183258-4630664-10cux86z/index.html> [archive].

58. Shiundu, Alphonse. 2013. « Six Counties Fail to Spend Allocated Funds ». *The Standard*, 14 août. URL : <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000090917/six-counties-fail-to-spend-allocated-funds> [archive].

59. Munyi, Martin. 2019. « Laikipia Assembly Rejects Supplementary Budget ». *Kenya News Agency*, 29 juin. URL : <https://www.kenyanews.go.ke/laikipia-assembly-rejects-supplementary-budget/> [archive].

60. Mbula, Ruth. 2019. « Migori County Official on Graft Charge Detained for Four Days. » *Daily Nation*, 9 mai. URL : <https://www.nation.co.ke/counties/>

une disparition de 2 milliards KES (soit environ 17 millions EUR). Et le gouverneur controversé du comté de Nairobi Mike Sonko, jusque-là perçu comme très proche du Président Kenyatta qui a fait de la lutte contre la corruption la pierre de touche de son deuxième mandat, a été arrêté dans sa fuite vers la Tanzanie en décembre 2019 et fait l'objet de poursuites (avec son entourage politique proche) pour détournement de fonds publics à hauteur de 3,2 millions EUR⁶¹. Un sondage d'opinion réalisé par AfriCOG en 2012 souligne que parmi les Kényans interrogés qui se prononçaient défavorables à la décentralisation, un tiers d'entre eux justifiaient leur opinion par le fait que ce nouveau système provoquerait aussi une « décentralisation de la corruption »⁶². Ainsi, si la décentralisation était censée, en théorie, mettre en place des *checks and balance* (« freins et contrepoids ») en permettant à des groupes minoritaires, aux cadets sociaux et aux partis d'opposition d'être mieux représentés au sein des institutions et des gouvernements nationaux et locaux, en pratique, elle a également ouvert de nouvelles fenêtres d'opportunité pour les pratiques corruptives, notamment par la levée de taxes locales et l'attribution de budgets et marchés publics locaux⁶³. Dans le même temps, ces pratiques ancrées dans des réseaux clientélistes locaux mais reliés à la scène nationale sont celles d'élus de plus en plus « proches » des citoyens, qui peuvent donc à la fois contester la corruption et la dénoncer ou au contraire, être aux premières loges pour en bénéficier, comme en temps électoral, où les pots-de-vin se font monnaie courante.

La recentralisation comme réponse à la forte persistance des inégalités entre comtés ?

Les gouverneurs se plaignent également des inégalités entre comtés liées à des allocations budgétaires différentes de la part de l'État, à une capacité variable à lever des impôts et à la présence (ou non) de ressources gérées

[migori/Court-detains-Migori-official-four-days/1183306-5097492-xcc1yrz/index.html](https://www.migori.gov.ke/Court-detains-Migori-official-four-days/1183306-5097492-xcc1yrz/index.html) [archive].

61. « Nairobi Governor Mike Sonko Denies Corruption Charges in Court. » 2019. *Al-Jazeera*, 9 décembre. URL : <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/nairobi-governor-mike-sonko-pleads-innocent-corruption-charges-191209134806019.html> [archive].

62. Par ailleurs, deux ans plus tard, un second sondage montrait que 33 % des Kényans estimaient que « tous ou la plupart » des gouverneurs de comtés sont « impliqués dans des affaires de corruption », le chiffre s'élevant à 37 % pour les membres des assemblées des comtés. En 2016, la perception de la corruption au niveau des comtés est encore plus forte : 78 % des Kényans estiment que le bureau du gouvernement du comté « a recours à la corruption quelques fois ou systématiquement ».

63. Je remercie chaleureusement Alexia Van Rijj d'avoir éclairé ma compréhension des pratiques corruptives au Kenya.

par les comtés. La redistribution inéquitable des ressources entre comtés est au cœur des débats et des alliances politiques. Le comté du Turkana touche par exemple beaucoup de revenus alors qu'il est très peu peuplé mais très pauvre⁶⁴. Ces allocations devraient être établies sur les ressources propres dont les comtés disposent pour lever des fonds et des taxes (Narok, par exemple, profite de revenus issus du tourisme particulièrement conséquents en raison de la présence du parc national du Masai Mara, haut lieu du safari de luxe dans la région). Comme précisé auparavant, chaque comté touche annuellement 15 % des revenus nationaux, et certains comtés bénéficient d'un fonds de péréquation (*equalisation fund*) équivalent à 0,5 % du revenu national annuel destiné aux comtés les plus démunis. Ce financement supplémentaire mais infime ne suffit pas à « remettre à niveau » ces comtés, très en retard dans l'accès aux services les plus basiques. Par ailleurs, en raison du cadre légal et constitutionnel qui limite fortement les capacités des comtés à obtenir des liquidités, le prélèvement des taxes locales donne lieu à des contournements dans les comtés dont la stabilité économique ne dépend pas d'une source de revenue stable (parc naturel ou industriel, EPZ, etc.) ou d'un secteur d'activité dynamique (tourisme, agriculture, etc.). Il génère aussi des pratiques corruptives localisées qui limitent les rentrées d'argent, telles les taxes intempestives sur les transports publics (*matatu*) entre comtés, prélevées à l'entrée des villes⁶⁵. Ces inégalités perdurent depuis l'époque coloniale et ont été renforcées depuis. Le fantôme de l'ancienne administration provinciale et son fonctionnement plane encore au-dessus des comtés, dont les découpages ne sont pas si nouveaux puisqu'ils recoupent parfois ceux des anciens districts. Ceci souligne le maintien d'un fort contrôle de l'État central sur ses périphéries, raison centrale d'une mise en place difficile et partielle de la décentralisation. La réduction des dépenses structurelles des comtés figure également parmi les principaux défis de la décentralisation : d'énormes quantités de ressources sont canalisées vers des dépenses récurrentes, certains comtés dépensant jusqu'à plus de 80 % de leur budget en salaires, notamment en raison du fait qu'ils ont hérité de personnels de l'administration provinciale (CRA 2013 ; Franceschi, Memusi & Muhindi 2015).

Enfin, une tendance à la recentralisation par la création de blocs économiques régionaux souligne les limites des possibilités que la

64. Sur les inégalités entre comtés, voir le rapport de la Kenyan National Bureau of Statistics et de la Society for International Development (2013). Sur la dimension politique des inégalités territoriales, voir également Owiti (2014).

65. Owiti, Mugo. 2015. « Matatu operators decline proposal to remit tax through M-Pesa. » *Hivisasa*, 3 décembre. URL : <https://hivisasa.com/posts/-----matatu-operators-decline-proposal-to-remit-tax-through-m-pesa> [archive].

décentralisation offre aux gouvernements des comtés de lever suffisamment de fonds propres pour mener à bien leurs plans quinquennaux. Une loi visant à clarifier l'organisation administrative et financière des blocs régionaux et les possibles partenariats publics-privés mis en place par les comtés est également à l'étude. Elle a été impulsée par le Council of Governors (CoG), composé des gouverneurs des comtés réunis pour promouvoir la bonne gouvernance et le développement local⁶⁶. En septembre 2019, les gouverneurs se sont prononcés en faveur d'une réforme constitutionnelle pour renforcer la décentralisation, connue sous le nom de l'*Ugatuza Initiative*. Cette réforme propose notamment la mise en place d'un système de gouvernement à trois niveaux (gouvernement national, du comté et régional) et la création de gouvernements régionaux visant à renforcer le transfert des responsabilités. Sous l'impulsion du président du CoG, Wycliffe Oparanya, gouverneur de Kakamega à la tête du plus grand bloc régional (*Lake Region Economic Bloc*, qui regroupe 14 comtés multipartistes), des blocs régionaux ont fleuri et renforcé leurs capacités au cours des cinq dernières années : le *North Rift Economic Bloc* (7 comtés), le *Frontier Counties Development Council* (7), le *Lake Region Economic Bloc* (14), le *Central Kenya Economic Bloc* (10), le *South Eastern Kenya Economic Bloc* (3) et le *Jumuiya ya Kaunti za Pwani* (6)⁶⁷. Ces six blocs regroupent les comtés en de grandes régions économiques, indépendamment des appartenances partisans de leurs gouverneurs. Le *Lake Region Economic Bloc* est l'un des premiers à avoir formalisé ce pacte économique entre comtés. Il regroupe 14 comtés, associant dans une formule inédite de rapprochement des territoires les comtés qui bordent le lac Victoria (plutôt acquis à l'opposition) et ceux des hauts plateaux, ou *Highlands*, acquis à la coalition au pouvoir depuis l'alliance entre Kenyatta et Ruto en 2013. Un compte commun a été ouvert, le *Lake Region Economic Bloc Investment Bank*, où chacun des comtés a déposé une somme d'argent équivalente : 200 millions KES par comté, pour un montant total de 2,8 milliards KES, soit environ 25 millions EUR. L'objectif de ces blocs est de renforcer les avantages comparatifs des comtés, d'optimiser leurs économies d'échelle et d'attirer les investissements régionaux, sur le modèle de l'Union européenne et de la Communauté est-africaine et avec l'appui du gouvernement central. Dans le cas du *Lake Region Economic Bloc*, l'objectif est de relancer les secteurs du thé, du sucre, des produits laitiers et de la pêche, en mettant à disposition un capital de départ pour les entrepreneurs soutenus par leur comté, mais également en construisant des parcs industriels (associés à des EPZ) permettant de créer des emplois dans ces secteurs et d'augmenter une plus-value locale.

66. « Ugatuza Initiative ». 2019. The Council of Governors [archive].

67. Voir la carte des blocs réalisée par le CoG (s.d.) : <https://cog.go.ke/regional-economic-blocs> [archive].

Si la politique des blocs économiques régionaux est toujours d'actualité, elle manque d'un cadre légal d'implantation sur lequel le pouvoir et les institutions centrales tardent à légiférer. Ainsi, l'*Ugatuzi Initiative* des gouverneurs a rapidement été abandonnée au profit d'une initiative nationale dans laquelle elle a été incorporée : la *Building Bridges Initiative* (BBI), proposant une réforme générale de la Constitution par une série d'amendements, lancée en mars 2018 suite à la poignée de main symbolique de Kenyatta et Odinga. Une équipe composée de 14 personnalités nommées par les deux leaders forme la *taskforce* (ou groupe de travail) au cœur de la BBI. Ces experts, issus de la sphère militante, politique, religieuse, à l'instar du président de la commission Yusuf Haji (sénateur et ancien ministre) sont en charge d'élaborer un programme de réformes visant à restaurer le pacte de confiance entre gouvernants et gouvernés et à faciliter la mise en place concrète de la Constitution de 2010. La *taskforce* a rendu public son rapport le 27 novembre 2019 en présence des plus hauts dignitaires de l'État – Président, Vice-Président, speakers des deux assemblées – et des principaux cadres politiques, avec cependant un mois de retard. Ce texte reste encore sans impact légal ni juridique, mais propose des réformes institutionnelles majeures. Du côté de la décentralisation, les propositions d'améliorations sont nombreuses, parmi lesquelles le regroupement des comtés en blocs régionaux est fortement encouragé. La part des revenus nationaux alloués aux comtés devrait passer des 15 % annuels actuels à 35 % minimum, et être distribués plus équitablement entre les comtés en tenant compte de la densité de population réelle (à hauteur de 50 % maximum) ; des antennes du bureau de l'auditeur général devraient être installées au niveau local pour un contrôle accru des dépenses et comptes publics ; l'échelon du *ward* devrait avoir un plus grand pouvoir de décision dans l'accès aux services publics, etc. L'année qui s'est écoulée entre le moment où ce groupe de travail a commencé sa tournée nationale et mobilisé près de 8 000 citoyens et élus a été rythmée par les critiques, les espoirs et les rumeurs qui entourent cette initiative⁶⁸. D'un point de vue politique, l'initiative BBI témoigne surtout d'un rapprochement entre le Président et son principal opposant, visant également à tenir à distance William Ruto et ses ambitions présidentielles pour 2022⁶⁹. En effet, les principales réformes

68. Leurs activités et la préparation du rapport ont été largement couvertes par les médias, alimentant de nombreuses rumeurs et diffusions de faux rapports. Seul un membre de la commission est juriste, et certaines mesures restent vagues, comme la fourchette de 35 à 50 % du budget allouée aux comtés ou encore la possibilité éventuelle qu'un Premier Ministre soit en même temps le chef de l'opposition.

69. William Ruto, qui ambitionne d'accéder à la présidence en 2022, a en effet souffert du rapprochement entre le Président et son ancien opposant, qui l'a laissé

proposées (transition vers un régime semi-présidentiel, renforcement des mesures anti-corruption, parité et inclusion dans les institutions, rationalisation des salaires et du système décentralisé, introduction d'un poste de Premier ministre choisi par le Président au sein de la majorité parlementaire) rappellent très nettement les demandes et programmes de l'opposition au moment du référendum de 2005.

Conclusion : La décentralisation au Kenya, « *Everyone's Turn to Eat* »⁷⁰ ?

L'expérience kényane de la décentralisation pose la question, nécessaire, des conséquences du bouleversement de la hiérarchie politique sur le développement local, la corruption et la compétition politique. Dans l'histoire politique du Kenya, la rente du développement local n'a souvent profité qu'à des grands propriétaires, à des compagnies d'État souvent possédées par des élus puissants ou l'entourage du président ou à des multinationales (comme Unilever dans le secteur du thé, propriétaire de la marque Lipton, ou Monsanto dans le secteur céréalière), souvent protégés par l'État (Holmquist, Weaver & Ford 1994, 76). Avec la décentralisation, les financements, les moyens humains et institutionnels pour encourager le développement local et régional ont fait leur apparition, et dans le même temps l'accaparement des fruits du développement est plus que jamais une menace de proximité. La fabrique de l'action publique au niveau local, par les ministères et les assemblées des comtés, est de fait ambiguë, puisqu'elle peut être mise tantôt au service des citoyens, tantôt au service des intérêts des élu·e·s et des représentant·e·s de l'autorité locale. Les élu·e·s des nouvelles collectivités locales, du MCA au gouverneur, en passant par le personnel qu'il nomme à la tête de son cabinet, s'intéressent tous de près aux retombées économiques permises et démultipliées par la décentralisation. En témoignent également les vives tensions entre les membres des gouvernements locaux pour l'accès et la gestion des différents budgets locaux, sans parler des scandales à répétition qui illustrent le mauvais usage de ces fonds, par exemple quand ils sont dilapidés en *per diem* injustifiées et en investissements personnels. Dans le même temps, les articulations ténues qui créent une interdépendance forte entre les élus locaux et

dans l'ombre. Présent à la cérémonie à côté de ces deux derniers, il a apporté son soutien officiel au rapport mais pâtirait d'une campagne référendaire dont il ne serait que le troisième homme.

70. Selon l'expression souvent utilisée en référence à la « politique du ventre » (Bayart 1989) et reprise au sujet du Kenya par Wrong (2010), Branch, Cheeseman & Gardner (2010) et plus récemment par D'Arcy & Cornell (2016) pour désigner les pratiques de corruption du nouveau système décentralisé.

nationaux et l'existence d'un système d'administration territoriale déployé dans les comtés par le gouvernement central soulignent la persistance de l'échelon national dans la conduite du développement local et dans l'accès des candidats aux positions qu'ils convoitent. Ainsi, il semble que la mise en place d'un nouvel ordre politique, la prise de conscience nationale et l'unité censées être permises par la catharsis collective annoncée au début des années 2000 n'ont pas réellement fonctionné. La nouvelle structure décentralisée est en effet encore vacillante dans ses pratiques, où l'on retrouve une présence de l'État central et des vicissitudes héritées de l'ère provinciale et de l'histoire politique du pays. Le manque de confiance latent dans les institutions de pouvoir et les comités gouvernementaux et une défiance persistante envers la procédure de participation populaire aux audiences publiques viennent confirmer cette hypothèse (Lynch 2018).

Force est pourtant de constater que les fonds réservés aux comtés (*equalisation funds* et *equitable share fund*) et les projets de développement mis en place concrétisent, malgré la corruption qui les accompagne, le chemin parcouru depuis 2013. La décentralisation, soutenue de manière presque indéfectible par l'opinion publique et les électeurs, vient renforcer le pouvoir et, dans une certaine mesure, la légitimité de l'État. Elle nourrit également les réseaux clientélistes à toutes les échelles, à la tête desquels les nouveaux élus se saisissent des possibilités démultipliées de la corruption et bénéficient allègrement, de façon symbolique (carrière, légitimité) et très concrète (pots-de-vin, détournements de fonds) de la redistribution et du ruissellement des ressources nationales au niveau local. Les élus locaux et les fonctionnaires des comtés se font ainsi les échelons décentralisés d'une stratégie d'accumulation nationale aux possibilités démultipliées par la décentralisation, bien que certains se démarquent comme des contrepoids dans la répartition des fonds publics entre circonscriptions. L'échelle locale s'affirme comme le nouveau maillage d'un réseau de patronage régional entretenu par des pratiques politiques corrompues, nourries par l'intimidation et/ou l'achat d'un électorat local. En ce sens, l'apparition d'élus au niveau des comtés ne s'est pas traduite par une rénovation ou une transformation en profondeur de la culture politique des élites postcoloniales (Haugerud 1995). Il est urgent d'interroger la décentralisation comme un nouveau capital népotique pour les élites et de chercher à comprendre dans quelle mesure les mandats locaux s'insèrent dans le débat sur le legs colonial et la formation de l'État postcolonial au Kenya (Bourmaud 1988, Horsnby 2013).

L'expérience inédite de la décentralisation kényane apporte des réponses concrètes, mais laisse aussi des questions ouvertes, aux effets de la gouvernance décentralisée sur les transformations – mais également les continuités – de la culture politique du pays. Les recherches à venir

permettront de mieux comprendre les conséquences de la décentralisation ainsi que de repenser les registres du politique façonnés par les enjeux du développement pour approfondir et nuancer les théories classiques du politique en Afrique articulées autour des notions de clientélisme, de népotisme et néopatrimonialisme. Comme le soulignent les nombreux exemples et dynamiques détaillés dans ce chapitre, la décentralisation unit en un mouvement complexe les 47 gouvernements composant une seule nation, mais vers quel horizon ? Les gouvernements des comtés comme le gouvernement central tendent à affirmer que la « décentralisation fonctionne » ou « est en marche », selon le slogan officiel de la Conférence annuelle dédiée à la décentralisation où se retrouvent les élus des comtés et les élus nationaux : « *Devolution is Working!* » Que laissent présager du futur du Kenya les initiatives d'amendements constitutionnels et de réformes institutionnelles ? L'initiative BBI est en cours, mais laisse déjà entrevoir qu'une fois encore, la participation populaire aux amendements constitutionnels et à la définition de la vie publique et politique est partielle, et manquera certainement, comme cela a été le cas auparavant, d'implémentations concrètes. La restructuration des camps politiques est déjà à l'œuvre à l'horizon de la présidentielle de 2022, à laquelle Uhuru Kenyatta ne pourra se représenter, et où nombre de gouverneurs – tels Gideon Moi, fils de Daniel arap Moi et gouverneur de Baringo, ou encore Ali Hassan Joho, le gouverneur de Mombasa – ainsi que de femmes et d'hommes politiques du gouvernement, avec à leur tête l'actuel vice-président William Ruto, vont mener une campagne certainement haute en couleur. Lors de cette campagne, les enjeux qui entourent la réforme de la Constitution et la mise en place effective de la décentralisation, ainsi que la préservation des intérêts des élites économiques et politiques mais aussi de certains comtés aux élus influents sur l'échiquier national, seront des éléments clés de la compétition politique à tous les échelons.

Bibliographie

- Abdille, Abdullahi, et Rashid Abdi. 2016. « Kenya: Development, County Government and the Risk of 2017 Election Violence ». International Crisis Group, 7 avril. URL : <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/kenya/kenya-development-county-governments-and-risk-2017-election-violence> [archive].
- Africa Center for Open Governance. 2012. « AfriCOG's Report on Devolution ». Nairobi : Africa Centre for Open Governance. URL : <https://africog.org/reports/africog-s-survey-report-on-devolution/> [archive].
- Anderson, David M. 2005. « 'Yours in Struggle for Majimbo.' Nationalism and the Party Politics of Decolonization in Kenya, 1954–65 ». *Journal of Contemporary History* 40, n° 3 : 547-64. <https://doi.org/10.1177/0022009405054571>.

- Atieno, Odhiambo, et Elisha Stephen. 2004. « Hegemonic Enterprises and Instrumentalities of Survival: Ethnicity & Democracy in Kenya ». In *Ethnicity & Democracy in Africa*, dirigé par Bruce Berman, Dickson Eyoh et Will Kymlicka, 167-82. Oxford : James Currey.
- Bach, Daniel, et Mamoudou Gazibo. 2012. *Neopatrimonialism in Africa and beyond*. Londres & New York : Routledge.
- Badurdeen, Fathima Azmiya. 2018. « Devolution Arguments and New Emerging Architectures of Security in Mombasa County ». Communication présentée à la conférence *Portraying Devolution in Kenya*, Nairobi, IFRA-Nairobi, 13 juin.
- Banégas, Richard, Florence Brisset-Foucault et Armando Cutolo. 2012. « Espaces publics de la parole et pratiques de la citoyenneté en Afrique ». *Politique africaine*, n° 127 : 5-20. <https://doi.org/10.3917/polaf.127.0005>.
- Banque mondiale. 2011. « Navigating the Storm, Delivering the Promise with a Special Focus on Kenya's Momentous Devolution ». *Kenya Economic Update* 5. URL : <http://hdl.handle.net/10986/26664>.
- Banque mondiale. 2012. « Devolution without Disruption: Pathways to a Successful New Kenya ». Nairobi, novembre. URL : [http://documents.worldbank.org/curated/en/534071468272361395/pdf/NonAsciiFileName0.pdf\[archive\]](http://documents.worldbank.org/curated/en/534071468272361395/pdf/NonAsciiFileName0.pdf[archive]).
- Banque mondiale. 2015. « Kenya—Enhancing Decentralized Service Delivery through Participatory Project: Summary Overview. Kenya Devolution ». Washington D.C.: World Bank Group.
- Barkan, Joel, et Michael Chege. 1989. « Decentralising the State: District Focus and the Politics of Reallocation in Kenya ». *The Journal of Modern African Studies* 27, n° 3 : 431-453. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00020371>.
- Bayart, Jean-François. 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard.
- Berman, Bruce, Jill Cottrell et Yash Ghai. 2009. « Patrons, Clients, and Constitutions : Ethnic Politics and Political Reform in Kenya ». *Canadian Journal of African Studies* 43, n° 3 : 462-506. <https://doi.org/10.1080/00083968.2010.9707567>.
- Berman, Bruce, et John Lonsdale. 1992. *Unhappy Valley: Conflict in Kenya & Africa. Book 2: Violence & Ethnicity*. Eastern African Studies. Oxford : James Currey.
- Boone, Catherine, Alex Dyzenhaus, Ambreena Manji, Catherine W. Gateri, Seth Ouma, James Kabugu Owino, Achiba Gargule et Jacqueline M. Klopp. 2019. « Land Law Reform in Kenya: Devolution, Veto Players, and the Limits of an Institutional Fix ». *African Affairs* 118, n° 471 : 215-237. <https://doi.org/10.1093/afraf/ady053>.
- Boone, Catherine. 2013. « Land Regimes and the Structure of Politics: Patterns of Land-Related Conflict ». *Africa: Journal of the International Africa Institute* 83 : 188-203. <https://doi.org/10.1017/S0001972012000770>.
- Bosire, Conrad M. 2017. « Interpreting the Power of the Kenyan State to Oversee National Revenue Allocated to the County Governments: Building

- a Constitutionally Tenable Approach ». *Africa Journal of Comparative Law* 2 : 35-66. URL : <https://journals.co.za/content/journal/10520/EJC-f51c35815>.
- Bosire, Lydia Kemunto, et Gabrielle Lynch. 2014. « Kenya's Search for Truth and Justice : The Role of Civil Society ». *International Journal of Transitional Justice* 8 : 256-276. <https://doi.org/10.1093/ijtj/iju002>.
- Bouka, Yolanda, Mary E. Berry et Marylin Muthoni Kamuru. 2019. « Women's Political Inclusion in Kenya's Devolved Political System ». *Journal of Eastern African Studies* 13, n° 2 : 313-333. <https://doi.org/10.1080/17531055.2019.1592294>.
- Bourmaud, Dominique. 1988. *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*. Paris : Karthala-CREDU.
- Brancati, Dawn. 2006. « Decentralization : Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? ». *International Organization* 60, n° 3 : 651-85. <https://doi.org/10.1017/S002081830606019X>.
- Branch, Daniel. 2010. « The Search for the Remains of Dedan Kimathi : The Politics of Death and Memorialization in Post-Colonial Kenya ». *Past & Present* 206, supplement 5 : 301-320. <https://doi.org/10.1093/pastj/gtq022>.
- Branch, Daniel, Nicholas Cheeseman, et Leigh Gardner. 2010. *Our Turn to Eat: Politics in Kenya since 1950*. Afrikanische Studien. Berlin : LIT Verlag.
- Branch, Daniel, et Nicholas Cheeseman. 2008. « Democratization, Sequencing, and State Failure in Africa: Lessons from Kenya ». *African Affairs* 108, n° 430 : 1-16. <https://doi.org/10.1093/afraf/adn065>.
- Burbidge, Dominic. 2015. *The Shadow of Kenyan Democracy: Widespread Expectations of Widespread Corruption*. Surrey : Ashgate.
- Burbidge, Dominic. 2019. *An Experiment in Devolution: National Unity and the Deconstruction of the Kenyan State*. Nairobi : Strathmore University Press.
- Cannon, Brendon J., et Jacob Haji Ali. 2018. « Devolution in Kenya Four Years On: A review of Implementation and Effects in Mandera County ». *African Conflict and Peacebuilding Review* 8, n° 1 : 1-28. URL : <https://muse.jhu.edu/article/695702>.
- Chauveau, Jean-Pierre et Philippe Lavigne-Delville. 2013. « Développement participatif ». In *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, dirigé par Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu et Denis Salles. Saint-Denis La Plaine : GIS Participation du public, décision, démocratie participative. URL : https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-10/010071192.pdf
- Cheeseman, Nic. 2008. « Kenya since 2002: The More Things Change the More they Stay the Same ». In *Africa Since 2002*, dirigé par par Lindsay Whitfield et Raufa Abdul Mustapha, 94-113. Londres : James Currey.
- Cheeseman, Nic, Gabrielle Lynch et Kanyinga Karuti. 2020. *The Oxford Handbook of Kenyan Politics*. Oxford : Oxford University Press.
- Cheeseman, Nic, Gabrielle Lynch et Justin Willis. 2016. « Decentralisation in Kenya: The Governance of Governors ». *Journal of Modern African Studies* 54, n° 1 : 1-35. <https://doi.org/10.1017/S0022278X1500097X>.

- Cheeseman, Nicholas, et Blessing Miles Tendi. 2010. « Power-Sharing in Comparative Perspective: The Dynamics of Unity Government in Kenya and Zimbabwe ». *The Journal of Modern African Studies* 48, n° 2 : 203-229. <https://doi.org/10.1017/S0022278X10000224>.
- Chome, Ngala. 2015. « Devolution is only for Development? Decentralization and Elite Vulnerability on the Kenyan Coast ». *Critical African Studies* 7, n° 3 : 299-316. <https://doi.org/10.1080/21681392.2015.1075750>.
- Cohen, John M. 1993. « Importance of Public Service Reform: The Case of Kenya ». *The Journal of Modern African Studies* 31, n° 3 : 449-476. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00012039>.
- Commission on Revenue Allocation. 2013. « Policy on the Criteria for Identifying Areas and Sharing of Equalisation Fund: Financial Years 2011 to 2014 ». CRA/RF/VOL.I/44. Nairobi, 22 février.
- Connan, Dominique, et Florence Brisset-Foucalt. 2008. « L'alternance brisée et la colère politique au Kenya. » *Mouvements*, 7 janvier. URL : [http://mouvements.info/lalternance-brisee-et-la-colere-politique-au-kenya/\[archive\]](http://mouvements.info/lalternance-brisee-et-la-colere-politique-au-kenya/[archive]).
- The Council of Governors (CoG). S.d. « Regional Economic Blocs ». Nairobi : The Council of Governors. URL : <https://cog.go.ke/regional-economic-blocs> [archive]
- Crawford, Gordon, et Hartmann, Christof. (dir). 2008. *Decentralisation in Africa: A Pathway Out of Poverty and Conflict?* Amsterdam : Amsterdam University Press.
- D'Arcy, Michelle, et Marina Nitstotskaya. 2019. « Intensified Local Grievances, Enduring National Control: The Politics of Land in the 2017 Kenyan Election ». *Journal of Eastern African Studies* 13, n° 2 : 294-312. <https://doi.org/10.1080/17531055.2019.1590763>.
- D'Arcy, Michelle, et Agnes Cornell. 2016. « Devolution and Corruption in Kenya : Everyone's Turn to Eat? ». *African Affairs* 115, n° 459 : 246-273. <https://doi.org/10.1093/afraf/adw002>.
- D'Arcy, Michelle et Agnes Cornell. 2014. « 'Plus ça change' ? County-Level Politics in Kenya after Devolution ». *Journal of Eastern African Studies* 8, n° 1 : 173-91. <https://doi.org/10.1080/17531055.2013.869073>.
- Elfversson, Emma et Anders Sjögren. 2019. « Do Local Power-Sharing Deals Reduce Ethnopolitical Hostility? The Effects of 'Negotiated Democracy' in a Devolved Kenya ». *Ethnopolitics* 19 (1): 45-63. <https://doi.org/10.1080/17449057.2019.1583483>.
- Elszasz, Hayley. 2016. « 'Devolution in Kenya: An Opportunity for Increased Public Participation, Reduced Corruption and Improved Service Delivery ». BA Thesis. Williams College (Williamstown, MA, 2016).
- Franceschi, Luis, Shillah Memusi et Robert Muhindi. 2015. « The Cost of Devolution in Kenya: A Cost Analysis of the New Governance Framework Introduced by the 2010 Constitution of Kenya and Its Impact on the Country's Public Finance ». *Africa Policy Journal* 10 : 28-58 [archive].

- Fung, Archon, et Erik Olin Wright. 2001. « Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance ». *Politics & Society* 29, n° 1 : 5-41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>.
- Gadjanova, Elena. 2019. « Treacherous Coattails: Gubernatorial Endorsements and the Presidential Race in Kenya's 2017 election ». *Journal of Eastern African Studies* 1, n° 2 : 272-293. <https://doi.org/10.1080/17531055.2019.1592295>.
- Ghai, Yash. 2008. « Devolution: Restructuring the Kenyan State ». *Journal of Eastern African Studies* 2, n° 2 : 211-226. <https://doi.org/10.1080/17531050802058336>.
- Githinji, Mwagi Wa, et Franck Homlquist. 2008. « Kenya's Hopes and Impediments: The Anatomy of a Crisis of Exclusion ». *Journal of Eastern African Studies* 2, n° 2 : 344-358. <https://doi.org/10.1080/17531050802058518>.
- Githinji, Mwagi Wa, et Franck Homlquist. 2012. « Reform and Political Impunity in Kenya : Transparency without Accountability ». *African Studies Review* 55, n° 1 : 53-74. <https://doi.org/10.1353/arw.2012.0006>.
- Government of Kenya [GoK]. 2010. *Constitution of Kenya, 2010*. Nairobi : Republic of Kenya. URL : <http://kenyalaw.org:8181/exist/kenyalex/actview.xql?actid=Const2010> [archive].
- Government of Makueni County. 2016. « Public Participation Framework ». Nairobi : Government of Makueni County. URL : <https://makueni.go.ke/public-participation-framework/> [archive].
- Grignon, François. 1997. « Le politicien entrepreneur en son territoire : Paul Ngei à Kangundo (Kenya), 1945-1990 ». Thèse de doctorat. Bordeaux : Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- Grignon, François. 1999. « Le renouvellement paradoxal des parlementaires au Kenya (1992-1997). Une situation de 'multi-partis uniques' ? ». In *Le non-renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, dirigé par Jean-Pierre Dalloz, 57-75. Bordeaux : CEAN.
- Grignon, François, et Hervé Maupeu. 1998. « Introduction au thème : Les aléas du contrat social kenyan », *Politique africaine*, n° 70 : 5-21. URL : <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/070003.pdf> [archive].
- Hagmann, Tobias, et Filip Reyntjens (dir.). 2016. *Aid and Authoritarianism in Africa. Development without Democracy*. London : Zed Books.
- Hassan, Mai. 2016. « A State of Change: District Creation in Kenya After the Beginning of Multi-Party Elections ». *Political Research Quarterly* 69, n° 3 : 510-521. <https://doi.org/10.1177/1065912916653476>.
- Hassan, Mai. 2013. « Continuity despite Change: Kenya's New Constitution and Executive Power ». *Democratization* 22, n° 4 : 725-740. <https://doi.org/10.1080/13510347.2013.853174>.
- Haugerud, Angelique. 1995. *The Culture of Politics in Modern Kenya*. Cambridge : Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139166690>.
- Hornsby, Charles. 2013. *Kenya. A History Since Independence*. New York : I.B. Tauris.

- Holmquist, Franck, Weaver, Frederick, et Michael Ford. 1994. « The Structural Development of Kenya's Political Economy ». *African Studies Review* 37, n° 1 : 69-106. <https://doi.org/10.2307/525114>.
- International Crisis Group. 2008. « Kenya in Crisis ». Africa Report n° 137. Nairobi-Bruxelles : International Crisis Group. URL : <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/kenya/kenya-crisis> [archive].
- Jenkins, Sarah. 2012. « Ethnicity, Violence, and the Immigrant-Guest Metaphor in Kenya ». *African Affairs* 111, n° 445 : 576-596. <https://doi.org/10.1093/afraf/ads051>.
- Josse-Durand, Chloé. 2014. « Le code de conduite politique du *Nandi Kaburwo Council of Elders* : libérer la communauté nandi d'un mauvais sort en réhabilitant les 'bons leaders' en temps électoral ». *Cahiers d'Afrique de l'Est* n° 49 : 183-195. URL : <https://journals.openedition.org/eastafrica/360>.
- Kagwanja, Peter. 2003. « Facing Mount Kenya or Facing Mecca ? Mungiki, Ethnic Violence and the Politics of the Moi Succession in Kenya, 1987-2002 ». *African Affairs* 102 : 25-49. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a138810>.
- Kanyinga, Karuti, et James P. Long. 2012. « The Political Economy of Reforms in Kenya: The Post-2007 Election Violence and a New Constitution ». *African Studies Review* 55, n° 1 : 31-51. <https://doi.org/10.1353/arw.2012.0002>.
- Kasfir, Nelson. 2015. « Agency across Changing Sites: The Path to Kenya's 2010 Constitution ». In *The Politics of Governance*, édité par Till Förster et Lucy Koechlin, 52-71. Abingdon : Routledge.
- Katende, John W., et George W. Kanyeihamba. 1973. « Legalism and Politics in East Africa: The Dilemma of the Court of Appeal for East Africa ». *Transition*, n° 43 : 43-54. <https://doi.org/10.2307/2935148>.
- Kemunto Bosire, Lydia, et Gabrielle Lynch. 2014. « Kenya's Search for Truth and Justice : The Role of Civil Society ». *International Journal of Transitional Justice* 8, n° 2 : 256-276. <https://doi.org/10.1093/ijtj/iju002>.
- Kenyatta, Jomo. 1938. *Facing Mount Kenya, the Tribal Life of the Gikuyu*. Londres : Secker & Warburg. Traduction française : 1960. *Au pied du mont Kenya*, traduit de l'anglais par Gabriel Marcu et Pierre Balla. Paris : François Maspero.
- Kenyan National Bureau of Statistics and Society for International Development [KNBS & SID]. 2013. « Exploring Kenya's Inequality: Pulling Apart or Pooling Together? Abridged Report ». Nairobi.
- Kimathi, Leah. 2017. « Challenges of the Devolved Health Sector in Kenya: Teething Problems or Systematic Contradictions? » *Africa Development* 42, n° 1 : 55-77. URL : <https://www.ajol.info/index.php/ad/article/view/163620>.
- Klopp, Jacqueline. 2002. « Can Moral Ethnicity Trump Political Tribalism? The Struggle for Land and Nation in Kenya ». *African Studies* 61, n° 2 : 269-294. <https://doi.org/10.1080/0002018022000032956>.
- Le Bart, Christian. 2003. « La citoyenneté locale ». *Les Cahiers français : documents d'actualité*, La Documentation Française : 58-62.

- Lonsdale, John. 2004. « Moral & Political Argument in Kenya ». In *Ethnicity and Democracy in Africa*, dirigé par Bruce Berman, Will Kymlicka & Dickson Eyoh, 73-95. Suffolk: Boydell & Brewer.
- Lonsdale, John. 2006. « Ornamental Constitutionalism in Africa: Kenyatta and the Two Queens », *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 34, n° 1 : 87-103. <https://doi.org/10.1080/03086530500412132>.
- Lynch, Gabrielle. 2018. *Performances of Injustice: The Politics of Truth, Justice and Reconciliation in Kenya*. Cambridge : Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108575164>.
- Lynch, Gabrielle. 2011. « Kenya's New Indigenes: Negotiating Local Nationalisms in a Global Context ». *Nations and Nationalism* 17, n° 1 : 148-167. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2010.00465.x>.
- Maupeu, Hervé. 2003. « Kenya: les élections de la transition ». *Politique africaine*, n° 89 : 149-166. <https://doi.org/10.3917/polaf.089.0149>.
- Maupeu, Hervé. 2013. « Élections, milices et Mungiki. Une comparaison entre 2007-2008 et 2013 ». *Afrique contemporaine*, n° 247 : 114-116. <https://doi.org/10.3917/afco.247.0114>.
- Maxon, Robert. 2016. « The Demise and Rise of *Majimbo* in Independent Kenya ». In *Kenya After 50. African Histories and Modernities*, édité par Kithinji Michael Mwenda, Koster Mwanzia Mickie, et Jerono P. Rotich, 19-48. Palgrave Macmillan : New York.
- Médard, Claire. 2006. « La réforme de l'administration territoriale n'aura pas lieu au Kenya ». *L'Afrique orientale : annuaire 2005*, édité par Claire Médard et Hélène Charton-Bigot, 1-10. Paris : L'Harmattan.
- Médard, Claire. 2008. « Les frontières de la violence au Kenya ». *EchoGéo*, « Sur le Vif », 12 mars. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/2335>
- Médard, Claire. 1999. « Territoires de l'ethnicité : encadrement, revendications et conflits territoriaux au Kenya ». Thèse de doctorat, Université de Paris. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01265014>.
- Médard, Jean-François. 1992. « Le 'big man' en Afrique : analyse du politicien entrepreneur ». *Année sociologique* 42 : 167-192. URL : <https://www.jstor.org/stable/27890139>.
- Médard, Jean-François. 1987. « Charles Njongo : portrait d'un 'Big Man' au Kenya ». In *L'État contemporain en Afrique*, édité par Emmanuel Terray, 49-87. Paris : L'Harmattan.
- Mudida, Robert. 2009. « The Erosion of Constitutionalism and Underdevelopment: The Kenyan Experience ». *Eastern Africa Law Review* 35-40 : 1-23.
- Murunga, Godwin R., et Shadrack W. Nasong'o. 2006. « Bent on Self-Destruction: The Kibaki Regime in Kenya ». *Journal of Contemporary African Studies* 24, n° 1 : 1-28. <https://doi.org/10.1080/02589000500513713>.
- Mwathi Mati, Jacob. 2013. « Antinomies in the Struggle for the Transformation of the Kenyan Constitution (1990-2010) ». *Journal of Contemporary African Studies* 31, n° 2 : 235-254. <https://doi.org/10.1080/02589001.2013.785145>.
- National Cohesion and Integration Commission [NCIC]. 2014. « The Status of Social Cohesion in Kenya, 2013 (Draft Report) ». Nairobi.

- URL : https://www.cohesion.or.ke/images/docs/Cohesion_Index_Status_of_Social_Cohesion_in_Kenya.pdf [archive].
- National Cohesion and Integration Commission [NCIC]. 2016. « Ethnic and Diversity Audit of the County Public Service ». Nairobi.
- National Commission for the Implementation of the Constitution [NCIC]. 2014. « Assessment of the Implementation of the System of Devolved Government: From Steps to Strides ». Nairobi.
- Nyabola, Nanjala, et Marie-Emmanuelle Pommerolle (dir.). 2018. *Where Women Are. Gender and the 2017 Kenyan Elections*. Nairobi : Twaweza, IFRA-Nairobi, Heinrich Boll Foundation. URL : <https://ke.boell.org/en/2018/11/29/where-women-are-gender-2017-kenyan-elections>.
- Ndegwa, Stephen. 2002. *Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey*. Washington D.C. : The World Bank.
- Nyamweru, Celia, et Tsawe-Munga Chidongo. 2018. « Elders in Modern Kenya : ‘Dying Institutions’ or ‘Reinventing Themselves’ ». *African Studies* 77, n° 2 : 240-256. <https://doi.org/10.1080/00020184.2018.1452857>.
- Nyong’o, Anyang’o. 1989. « State and Society in Kenya: The Disintegration of the Nationalist Coalitions and the Rise of Presidential Authoritarianism 1963–78 ». *African Affairs* 88, n° 351 : 229-251. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afrat.a098162>.
- Onyango, Gedion. 2017. « Collectivism and Reporting of Organizational Wrongdoing in Public Organizations: The Case of County Administration in Kenya ». *International Review of Sociology* 27, n° 2 : 353-372. <https://doi.org/10.1080/03906701.2017.1298429>
- Otieno, Gladwell. 2005. « The NARC’s Anti-corruption Drive in Kenya: Somewhere Over the Rainbow? » *African Security Review* 14, n° 4 : 69-79. <https://doi.org/10.1080/10246029.2005.9627591>.
- Oucho, John Oyaro. 2002. *Undercurrents of Ethnic Conflict in Kenya*. Leyde : Brill.
- Owiti, Jeremiah. 2014. « Political Drivers of Inequality in Kenya ». *Development* 57, n° 3-4 : 547-558. <https://doi.org/10.1057/dev.2015.38>.
- Perrot, Sandrine, Marie-Emmanuelle Pommerolle, et Justin Willis. 2016. « La fabrique du vote : placer la matérialité au cœur de l’analyse ». *Politique africaine*, n° 144 : 5-26. <https://doi.org/10.3917/polaf.144.0005>.
- Pommerolle, Marie-Emmanuelle. 2005. « À quoi servent les droits de l’homme ? Action collective et changement politique au Cameroun et au Kenya ». Thèse de doctorat. Pessac : Institut d’études politiques de Bordeaux. URL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00361353/>.
- Pommerolle, Marie-Emmanuelle, et Chloé Josse-Durand. 2017. « Le roi est nu : crise électorale et anatomie du pouvoir au Kenya (2017) ». *Politique africaine* n° 148 : 169-181. <https://doi.org/10.3917/polaf.148.0169>.
- Press, Robert M. 2012. « Kenya’s Political ‘Transition’ through the Eyes of its ‘Foot Soldiers’ for Democracy and Human Rights (1997-2012) ». *Journal of Contemporary African Studies* 30, n° 3 : 1-20. <https://doi.org/10.1080/02589001.2012.701843>.

- Rapport du cabinet de l'auditeur général. 2019. « *Ethnic and Diversity Audit of the County Public Service* ». Nairobi.
- Rasmussen, Jacob, et Duncan Omanga. 2012-2013. « Les parlements du peuple au Kenya : débat public et participation politique à Eldoret et Nairobi ». *Politique africaine*, n° 127 : 71-90. <https://doi.org/10.3917/polaf.127.0071>.
- Republic of Kenya. 2014. Rapport. « Public Service Commission: Framework for Strengthening the Delivery of National Government Functions at the County Level ». Nairobi: Government Printer.
- Ruteere, Mutuma. 2010. « Kenya: Nouvelles formes d'activisme ». *Alternatives Sud* 17 : 61-70 [archive].
- Rwigi Edwin K. (à paraître). « Devolution and Power Redistribution: A Critical Comment on Makueni County's Participatory Budgeting Process ». In *Devolution in Kenya*, édité par Chloé Josse-Durand. Nairobi : AfricaE ; Paris : AFD.
- Scott-Villiers, Alastair. 2017. « Small Wars in Marsabit County: Devolution and Political Violence in Northern Kenya ». *Conflict, security & Development* 17, n° 3 : 247-264. <https://doi.org/10.1080/14678802.2017.1319696>.
- Shilaho, Westen K. 2015. « Third Time Lucky? Devolution and State Restructure under Kenya's 2010 Constitutional Dispensation ». In *African State Governance: Subnational Politics and National Power*, édité par LeVan A. Carl, Fashagda Joseph-Olayinka et McMahon Edward R., 147-177. Londres : Palgrave MacMillan.
- Simson, Rebecca. 2017. « (Under)privileged Bureaucrats? The Changing Fortune of Public Servants in Kenya, Tanzania and Uganda, 1960-2010 ». Thèse de doctorat. Londres : London School of Economics and Political Science. URL : <http://etheses.lse.ac.uk/3618/>.
- Southall, Roger, et Geoffrey Wood. 1996. « Local Government and the Return of Multi-Partyism in Kenya ». *African Affairs* 95, n° 381 : 501-527. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a007766>.
- Steeves, Jeffrey. 2015. « Devolution in Kenya: Derailed or on Track? ». *Commonwealth & Comparative Politics* 53, n° 4 : 457-474. <https://doi.org/10.1080/14662043.2015.1089006>.
- Swahili Oxford Living Dictionaries. 2018. « Utuguzi ». Oxford University Press. URL : <https://sw.oxforddictionaries.com/ufafanuzi/ugatuuzi>.
- Thibon, Christian. 2013. « Élections de 2013 au Kenya. Les bégaiements de l'histoire kényane ». *Afrique contemporaine*, n° 247 : 15-32. <https://doi.org/10.3917/afco.247.0015>.
- Throup, David, et Charles Hornsby. 1998. *Multi-Party Politics in Kenya: The Kenyatta and Moi States and the Triumph of the System in the 1992 Election*. Oxford : James Currey.
- Truth Justice and Reconciliation Commission [TJRC]. 2013. *Report of the Truth, Justice and Reconciliation Commission I & II*. Nairobi : Government Printer.
- Waddilove, Hannah. 2019. « Support or Subvert? Assessing Devolution's Effect on Central Power during Kenya's 2017 Presidential Rerun ». *Journal of Eastern African Studies* 13, n° 2 : 334-352. <https://doi.org/10.1080/17531055.2019.1587951>.

- Wampler, Brian et Leonardo Avritzer. 2005. « The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government ». *Journal of Latin American Urban Studies* 7 : 37-52.
- Warris, Vianni. 2013. « Doings, Non-Doings & Mis-Doings by Kenya Chief Justices 1963-1998 ». *African Affairs* 112, n° 446 : 171-172.
<https://doi.org/10.1093/afraf/ads076>.
- Willis, Justin, et Ngala Chome. 2014. « Marginalization and Political Participation on the Kenya Coast: the 2013 Elections ». *Journal of Eastern African Studies* 8, n° 1 : 115-34.
<https://doi.org/10.1080/17531055.2013.844443>.
- Wrong, Michela. 2010. *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle Blower*. London : Fourth Estate.

Médias

- Amadala, Benson. 2018. « Seven Former Officials Sent to Jail over Wheelbarrow Scandal ». *Daily Nation*, 25 juin. URL : <https://www.nation.co.ke/counties/bungoma/7-sentenced-in-wheelbarrow-case/1183258-4630664-10cux86z/index.html> [archive].
- « Cynthia Jepkosgei, 24, Speaks on her Victory as MCA. » 2017. *Daily Nation*, 11 août. URL : <https://www.nation.co.ke/news/politics/Nandi-MCA-elect-24-beats-odds/1064-4053920-nnbwikz/index.html> [archive].
- « IMF Cautions over Kenya Debt Vulnerability. » 2017. *Business Daily*, 21 novembre. URL : <https://www.businessdailyafrica.com/markets/marketnews/IMF-cautions-over-Kenya-debt-vulnerability/3815534-4197034-mrydle/index.html> [archive].
- Jelima, Rael. 2018. « Nandi County Claims Seven Towns along Border with Kisumu. » *The Standard*, 28 mai. URL : <https://www.standardmedia.co.ke/article/2001281967/nandi-county-out-to-reclaim-seven-towns-from-kisumu> [archive].
- Kahura, Dauti. 2019. « Building Bridges to Nowhere: Some Reflections One Year After 'The Handshake.' » *The Elephant*, 7 mars. URL : <https://www.theelephant.info/features/2019/03/07/building-bridges-to-nowhere-some-reflections-one-year-after-the-handshake/> [archive].
- Lynch, Gabrielle. 2014. « Devolution Has Made Politics more Local and Violent than ever before. » *The Nation*, 26 septembre. URL : <https://www.nation.co.ke/oped/opinion/Majority-of-Kenyans-still-support-devolution/440808-2466284-bbwxt1z/index.html> [archive].
- Mathenge, Oliver. 2009. « All Constituencies now Turned into Districts ». *The Nation*, 13 juillet [archive].
- Mbula, Ruth. 2019. « Migori County Official on Graft Charge Detained for Four Days. » *Daily Nation*, 9 mai. URL : <https://www.nation.co.ke/counties/migori/Court-detains-Migori-official-four-days/1183306-5097492-xcc1yrz/index.html> [archive].

- Munyi, Martin. 2019. « Laikipia Assembly Rejects Supplementary Budget ». *Kenya News Agency*, 29 juin. URL : <https://www.kenyanews.go.ke/laikipia-assembly-rejects-supplementary-budget/> [archive].
- « Nairobi Governor Mike Sonko Denies Corruption Charges in Court. » 2019. *Al-Jazeera*, 9 décembre. URL : <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/nairobi-governor-mike-sonko-pleads-innocent-corruption-charges-191209134806019.html> [archive].
- « NEW: Billions Unaccounted For in CDF Audit. » 2016. *RoggKenya*, 5 décembre. URL : <https://roggkenya.org/new-billions-unaccounted-for-in-cdf-audit/> [archive].
- Ogada, Mordecai. 2019. « Decolonising Conservation: It is about the Land, Stupid! » *The Elephant*, 27 juin. URL : <https://www.theelephant.info/culture/2019/06/27/decolonising-conservation-it-is-about-the-land-stupid/> [archive].
- Oteba, Titus. 2015. « Uproar as Bungoma County Buys 10 Wheelbarrows at Sh1m. » *The Standard*, 8 septembre. URL : <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000175604/uproar-as-bungoma-county-buys-10-wheelbarrows-at-sh1m> [archive].
- Owiti, Maugo. 2015. « Matatu operators decline proposal to remit tax through M-Pesa. » *Hivisasa*, 3 décembre. URL : <https://hivisasa.com/posts/-----matatu-operators-decline-proposal-to-remit-tax-through-m-pesa> [archive].
- Shiundu, Alphonse. 2013. « Six Counties Fail to Spend Allocated Funds. » *The Standard*, 14 août. URL : <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000090917/six-counties-fail-to-spend-allocated-funds> [archive].
- Sirma, Evans. S.d. « Governor Lagat Commissions Amani Market to Foster Unity in Kamung’ei Border. » County Government of Nandi. URL : <https://nandicounty.go.ke/governor-lagat-commissions-amani-market-to-foster-unity-in-kamungei-border/> [archive].
- « Ugatuzi Initiative ». 2019. The Council of Governors [archive].
- Waddilove, Hannah. 2017. « Kenya Voted for Change and Got it... at the Local Level. » *African Arguments*, 18 août. URL : <https://africanarguments.org/2017/08/18/kenya-voted-for-change-and-got-it-at-the-local-level-elections/> [archive].
- Wekesa, Grace. 2015. « NCIC Chair Francis Kaparo Warns Nandi, Luhya Leaders against Incitement. » *The Standard*, 25 janvier. URL : <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000149182/ncic-chair-francis-kaparo-warns-nandi-luhya-leaders-against-incitement> [archive].